

Het surplus van illegaliteit

Gijs van Oenen

Amsterdam, 14 januari 2002

vanoenen@fwb.eur.nl

Inhoudsopgave

Deel I: De aard van illegaliteit

Hamlet en het onontkoombare illegale

De *cohabitation* van het legale en het illegale

Deel II: Illegaliteit en onze hedendaagse (on)zekerheden

Globalisering

na de val van de torens

het productieve niemandsland tussen het legale en het illegale

Multiculturalisering en postnationalisme

de ander, dat ben je zelf

... als er geen fluwelen gordijn zou zijn

Vermarkting

marktbederf: van tucht van de markt naar klucht van de markt

Onthechting: de privatisering van de mens

de grenzeloze zelfperceptie van de flexibele mens

de markt als lifestyle: wie bewaakt nog onze grenzen, als wij dat zelf niet doen?

Veiligheid

de identificatierreur

hoe harder hoe veiliger?

Juridisering

de angst voor de open ruimte

de nieuwe bewakers van de open ruimte: de proliferatie van het toezicht

Deel III Omgang met illegaliteit

De spanning tussen recht en wet

Discretionaire ruimtes

Wilde praktijken en informele omgang

Het gedogen en de omgang met wildheid

Omgang met wilde praktijken 1: Zwerven

Omgang met wilde praktijken 2: Illegaal verblijf

Omgang met wilde praktijken 3: de spoorwegen

Conclusie

Literatuur

Deel I: De aard van illegaliteit

Illegaliteit heeft de schijn tegen zich. Is zij immers niet de ontkenning, wellicht zelfs de ondermijning van wettig gezag? Als legaliteit, de binding van zowel burgers als overheid aan de wet, de grondslag vormt van een geregelde orde, dan moet illegaliteit wel een bedreiging voor die orde vormen. De bestaansgrond van politie en justitie is het opsporen, vervolgen en berechten van illegale activiteiten. Omgekeerd vormt georganiseerde illegaliteit, verzinnebeeld in de maffia, de grootste bedreiging voor een fatsoenlijke, geregelde rechtsorde. Wie zou illegaliteit daarom willen excuseren, verdedigen, of zelfs daarvoor een pleidooi houden?

Toch wordt illegaliteit soms wel degelijk geprezen en staat het zelfs voor ‘het goede’. Denk aan de tijden van de Duitse bezetting. Illegale activiteiten waren toen welhaast per definitie goed; ze stonden voor verzet, moed en vaderlandsliefde. Het Duitse gezag was verkeerd, boosaardig, een uiting van het kwaad. In zo’n uitzonderlijke situatie wordt illegaliteit tot deugd; illegaliteit is goed wanneer het gezag verkeerd is.

De waardering voor illegaliteit kan vervolgens ook weer snel veranderen. Al heel snel na de bevrijding toonde het ‘bevoegd gezag’ (en welk gezag is op zo’n moment eigenlijk bevoegd of legaal?) zich afkerig om voormalige verzetsmensen gezagsposities te laten bekleden. Ging het hier niet om ‘avonturiers’, om mensen met een te grote bereidheid om zowel zichzelf als het gevestigd gezag in de waagschaal te stellen? Van de weeromstuit kreeg de notie van collaborateurs nu opeens weer een gunstiger connotatie. Geen helden, natuurlijk, maar wel personen zonder al te veel eigenzinnigheid, van wie een loyale opstelling jegens het gezag verwacht kon worden.

De verhouding tussen legaliteit en legitimiteit van gezag is dus in ieder geval niet eenvoudig en eenduidig. Nu is het verleidelijk te denken: ‘De Duitse bezetting was toch een uitzondering? In normale situaties bestaat over legaliteit en illegaliteit geen twijfel: legaliteit is goed en illegaliteit is verkeerd.’ De opzet van dit essay nu is om deze zekerheid aan te vechten. Illegaliteit is veel dagelijker, universeler en fundamenteeler dan we vermoeden. Het verschijnt bovendien vaak in onverwachte en niet-onderkende vormen. Het sluipt op allerlei creatieve wijzen ons bestaan binnen. Het gewone, dagelijkse leven is in die zin minder gewoon dan we misschien wel denken. En anderzijds is de ongewone, illegale dimensie van het leven juist gewoner dan gedacht. Of de omstandigheden nu gewoon zijn of ongewoon, de mechanismen van legaliteit en illegaliteit die daarin functioneren zijn complex, vaak moeilijk voorspelbaar en noch moreel noch institutioneel eenvoudig te duiden.

Illegaliteit is beslist geen randverschijnsel of uitzondering. Het is intrinsiek verbonden aan haar veronderstelde tegendeel, de legaliteit. Eerder dan van illegaliteit als uitzondering of marginaal fenomeen, kunnen we beter spreken van een onvermijdelijke of noodzakelijke dialectiek van legaliteit en illegaliteit. Legaliteit zal met andere woorden altijd worden

aangevochten, uit individuele of collectieve overwegingen, incidenteel of systematisch. Legaliteit moeten we daarom altijd zien in haar noodzakelijke relatie, of spanningsverhouding, tot illegaliteit, eerder dan als onwrikbaar en onwankelbaar gegeven. Legaliteit roept altijd noodzakelijkerwijze vormen van illegaliteit op, die net als de legaliteit zelf zowel verwerpelijk als waardevol van aard kunnen zijn.

Dat betekent natuurlijk niet dat legaliteit onbelangrijk zou zijn. Zij vormt de basis van een fatsoenlijke, democratische rechtsorde. Maar appreciatie van legaliteit vergt de erkenning dat zij altijd vergezeld gaat van de ‘schaduw’ of verdenking van illegaliteit. En sterker nog, dat illegaliteit *constitutief* is voor legaliteit. Wie hardnekkig tot de bodem van de legaliteit wil doordringen, om vast te stellen of die wel ‘echt’ is, vindt daar slechts een dreigend vermoeden van illegaliteit. In mythen en legenden komen grondleggers van wet en staat dan ook vaak ‘van buiten’; als mysterieuze, wijze vreemdelingen komen en gaan zij. Denk aan de wetgever in Rousseaus *Het maatschappelijk verdrag*, aan Mozes in Freuds *Mozes en het monotheïsme*, of aan Solon in het antieke Griekenland. Hun achtergrond is mysterieus, hun genealogie ondoorgrondeijk – ware (?) verpersoonlijkingen van de ‘unheimliche’ grond van legaliteit.

Maar niet getreurd. Het vermoeden dat legaliteit uiteindelijk slechts verwijst naar illegaliteit, is allesbehalve rampzalig voor de rechtsorde. Het getuigt juist van een volwassen, geëmancipeerd rechtsbewustzijn om ordelijk te kunnen leven zonder de illusie van een ultieme garantie voor legaliteit. Het spreken over recht en onrecht, over wet en overtreding, over rechtshandhaving en criminaliteit, komt dan wel in een iets andere toonaard te staan. Zo impliceert het bijvoorbeeld de acceptatie dat illegaliteit niet kan worden uitgebannen. Wie legaliteit wenst – en dat wenst iedereen die in een geregelde fatsoenlijke rechtsorde wil leven – zal moeten leren te leven met illegaliteit. Louter haar ontkennen of veroordelen zal niet tot positief resultaat leiden. De Italiaanse filosoof Giorgio Agamben heeft terecht opgemerkt dat wanneer wij iets ‘verbannen’, dit juist betekent dat wij ‘in de ban’ daarvan blijven leven. Juist de geforceerde ontkenning leidt tot een voortdurende obsessie. Aan te raden is een erkenning en waardering van het surplus van illegaliteit – in de dubbele betekenis van overmaat en meerwaarde – alsmede een vermogen daarmee op ontspannen wijze om te gaan.

De bedoeling van dit essay is om filosofische en praktische aspecten van illegaliteit op inzichtelijke wijze met elkaar te verbinden. Ik hoop te kunnen laten zien dat de praktijk voortdurend aanleiding geeft voor bezinning op de onzekere relatie tussen legaliteit en illegaliteit. Ik begin niettemin met een meer filosofische beschouwing, om mijn opvattingen over de aard van illegaliteit en haar intieme relatie tot legaliteit duidelijk te kunnen maken. Dit perspectief gebruik ik vervolgens om recente maatschappelijke ontwikkelingen te analyseren en bekritisieren. Dat zijn met name ontwikkelingen als globalisering, multiculturalisering, vermarkting, onthechting, de verzakelijking van ‘veiligheidsbeleid’ en tenslotte juridisering. Op het denken over al deze kwesties heeft het surplus van illegaliteit zijn weerslag. Tenslotte ga ik in op de vraag hoe we op een fatsoenlijke manier met het surplus van illegaliteit kunnen leven.

Hamlet en het onontkoombare illegale

Illegaliteit heeft vele dimensies en gradaties. Bijvoorbeeld de dimensies van privaat en publiek. Een individu, een kind, kan buiten echt worden geboren. Het valt dan zowel moreel als juridisch buiten de boot. De ‘echt’ is de staat van het huwelijk, de gemeenschap die de ‘echtheid’ of legaliteit van het kind tot stand brengt. Ook iemand die illegaal in het land verblijft, is op een bepaalde manier ‘onecht’: niet de juiste vader, dan wel niet het juiste vaderland. In beide gevallen kan de onechtheid zich uiten in rechtsgevolgen, van familierechtelijke respectievelijk publiekrechtelijke aard. En ook in beide gevallen kan er aanzienlijke *onzekerheid* bestaan over de staat van echtheid. Zo blijkt uit genetisch onderzoek dat ongeveer een op de tien mensen een andere biologische vader heeft dan hij of zij zelf meent. En van de toenemende hoeveelheid *sans papiers* in onze samenleving is het eveneens moeilijk de genealogie vast te stellen – tot chagrijn van de asielwoordvoerder van de VVD.

Ook een hele staat kan in deze zin ‘onecht’ of ‘buitenechtelijk’ zijn. Of althans in onzekerheid verkeren over zijn eigen legaliteit. Niet voor niets worden zo’n vijftien artikelen van onze Grondwet in beslag genomen door opvolgingskwesties rondom het Huis van Oranje, met andere woorden door de vraag hoe kan worden vastgesteld wie de koning(in) is. Een mooi en beroemd voorbeeld van onzeker koningschap vormt Shakespeares *Hamlet*, zoals de Amerikaans-Duitse literatuurwetenschapper Anselm Haverkamp in zijn recente boek *Hamlet. Hypothek der Macht* laat zien. Haverkamps these is dat Hamlets bekende besluiteloosheid uitdrukking vormt van een meer fundamentele ‘onbeslisbaarheid’, psychologisch-genealogisch geduid als het knagende vermoeden een bastaardzoon te zijn.

In de openingsacte van *Hamlet* verschijnt de geest van Hamlets vader ten tonele, wiens ‘nalatenschap’ aan zijn zoon bestaat uit de fameuze opdracht ‘Remember me’, gevolgd door Hamlets verzuchting ‘The time is out of joint – O cursed spite, that ever I was born to set it right’. De opdracht is dubbelzinnig. Enerzijds behelst zij een ‘onschuldig’ verzoek voort te leven in de her-innering van de zoon. Anderzijds vormt zij een boosaardig plan om als koning ‘re-membered’ te worden, ‘gereconstrueerd’, waartoe de zoon tot onwetend instrument wordt gemaakt. Hamlets ‘cursed spite’ lijkt actief, ‘geboren zijn om (corrigerend) op te treden’, maar kan net zo goed passief zijn: dat wat ‘goedmaakt’ is zijn geboren-zijn, niet zijn handelen. De vertwijfeling in Hamlets reactie is begrijpelijk: hij vermoedt een (zelf)destructieve opdracht te moeten vervullen, maar van de dubbelzinnige aard ervan raakt hij zich nooit ten volle bewust.

Hamlet is in diepgaande verwarring over zijn situatie. In hem broeit, zoals bekend, het vermoeden dat zijn oom Claudius zijn vader heeft vermoord. Met andere woorden, dat de koning illegaal aan de macht is gekomen. Maar tevens, volgens Haverkamp, het minstens even bedreigende vermoeden dat het ‘consortium’ van Claudius en zijn moeder al een veel vroegere oorsprong heeft en dat hij, Hamlet, daarmee de zoon kan zijn van de thans illegitieme koning – van de moordenaar van zijn vader, althans degene die hij als zijn vader beschouwde. ‘Remembering’ impliceert de perverse opgave liefhebbend terug te denken aan degene die wellicht

niet zijn vader was, en tegelijk langs gewelddadige weg de verstoorde ‘joint’ van de erfopvolging te herstellen waardoor de vader zijn (al dan niet onechte zoon) Hamlet de troon kan doorgeven.

Zo beschouwd is *Hamlet* dus een drama over de fundamentele onzekerheid en het geweld rondom de legaliteit van heerschappij, in het licht van fundamentele genealogische onzekerheid. Fundamenteel, want het gaat hier om een universeel verschijnsel. Hoe kan men zeker zijn van de legaliteit van politieke heerschappij? Altijd speelt de knagende vraag of de ‘genealogie’ van de soevereine macht niet ergens een illegale schakel kent. Niet voor niets figureert Adolf Hitler in Harry Mulisch’ roman *Siegfried* als een soort vader-versie van Hamlet, verteerd door het onverdraaglijke vermoeden dat hij een (half-joodse) bastaardzoon heeft.

Illustratief in dit opzicht is de theorie die de politiek filosoof Robert Nozick ooit ontvouwde (en later ook weer gedeeltelijk herriep) over de rechtmatigheid van heerschappij. In de voetsporen van John Locke opperde Nozick dat heerschappij legaal is wanneer de overdracht ervan in het verleden altijd op rechtmatige wijze is geschied. Naast een wel heel libertaire theorie van rechtvaardigheid, is dit tevens een erg naïeve visie op legitieme opvolging. Want wie kan nog werkelijk geloven dat bezit en politieke macht gedurende eeuwen op rechtmatige wijze zijn gecontinueerd en doorgegeven? En als dat niet gebeurd is, moeten we dan niet twijfelen aan de rechtmatigheid van het op die grond uitgeoefende gezag?

Langs zulke lijnen betwisten dan ook postkoloniale denkers de eenvoud waarmee wordt aangenomen dat de economische, politieke en culturele heerschappij van (ex-)koloniale machten een legitieme of legale basis heeft. Zulke vragen vinden thans in Nederland (maar niet alleen hier) concrete expressie in een toenemende onvrede over hoe het koloniale verleden is verwerkt. Zo laaien zo nu en dan discussies op over financiële vergoeding van ondergaan oorlogsleed, aanspraken op ‘achterstallig loon’ ontstaan als gevolg van dwangarbeid, of regelrechte herstelbetalingen voor roofpraktijken begaan als koloniale overheerser. Een meer symbolische uiting vinden we in de discussie over de aard en plaats van een slavernijmonument. En denk ook aan de zich tegenwoordig als een olievlek uitbreidende excuuscultuur, recent kritisch beschouwd door de Duitse filosoof Hermann Lübbe in zijn essay “*Ich entschuldige mich*”.

Ook in meer rechtsstatelijke zin worden discussies gevoerd over de vraag hoe maatschappijen tot herstel van legaliteit en legitimiteit kunnen komen na een periode van onrecht of ‘kwaad’. Tot de meest beproefde middelen hiertoe behoren speciale tribunalen, zoals die in Tokyo, Neurenberg en thans in Den Haag het Joegoslavië-tribunaal, en waarheidscommissies, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Afrika. In deze twee benaderingen zien we een formeel en een informeel antwoord op de problematiek van ‘rechtsherstel’. Hoe verschillend ze ook zijn, beide zijn te beschouwen als middelen om de moeilijke en strikt genomen misschien zelfs onmogelijke verbinding te leggen van een als illegaal beschouwd verleden naar een als legaal te symboliseren heden.

Als tweede klassieke verbeelding van het probleem van de onzekere oorsprong – en daarmee de onzekerheid van wettig gezag – wil ik hier het *Salomonsoordeel* noemen. In 1 Koningen 3 verschijnen twee vrouwen voor koning Salomo die beide claimen de ware, dat wil zeggen biologische moeder te zijn van een baby. Anders dan veelal wordt gedacht, is dit dispuut

feitelijk onoplosbaar, zelfs voor Salomo. Zijn chantagedreiging het kind te doorklieven identificeert wellicht degene die het meest om het kind geeft, maar dat is niet noodzakelijkerwijs de biologische moeder. In werkelijkheid staat Salomo, net als Hamlet, voor een klassiek oorsprongsdilemma. De werkelijke afstamming is onachterhaalbaar en daarom radicaal ambigu; de taak van beiden is om de ambiguïteit met geweld te doorbreken en daarmee de afstammingslijn letterlijk ‘vast te stellen’.

Dit is ook wat een postmoderne denker als Jacques Derrida bedoelt wanneer hij, voortbouwend op het werk van Walter Benjamin, spreekt van het ‘geweld’ dat besloten ligt in de oorsprong, respectievelijk in de exploratie daarvan. Vaststellen van een oorsprong, en daarmee legaliteit scheiden van illegaliteit, is altijd een geweldsdaad omdat het een handeling is die een radicaal ambiguë situatie moet doorbreken. Derrida’s boektitel *Kracht van wet*, of in het Frans *Force de loi*, geeft mede aan dat wat we ‘kracht van wet’ noemen, zijn kracht altijd mede ontleent aan het ‘geweld’ waarmee de wet ooit ingang heeft gevonden. Ook Michel Foucault had dit mechanisme op het oog toen hij, in navolging van Friedrich Nietzsche, het begrip genealogie herinterpreteerde als wezenlijk door machtsconfiguraties bepaalde afstamming, om zo aan te geven dat over legaliteit altijd de schaduw van macht en geweld, van illegaliteit, hangt.

De *cohabitation* van het legale en het illegale

De *schaduw* – want denkers als Foucault en Derrida bedoelen niet dat legaliteit of rechtmatigheid louter en alleen als kwestie van macht en geweld zijn te beschouwen. Dat standpunt is voorbehouden aan anarchisten en terroristen. Anarchisten zullen er echter nooit in slagen om deze visie voldoende te onderbouwen; een in deze zin geweldloze orde is gezagloos en daardoor ten prooi aan terreur. Terroristen op hun beurt menen dat wat met geweld tot stand is gekomen, om die reden ook met geweld mag worden bestreden. Zij verwarren echter stichtend of productief geweld (zoals dat van Salomo) met het destructieve geweld eigen aan terreur. Misschien dat de kapers van 11 september een visioen hadden dat uit de puinhopen van het World Trade Center iets nieuws en hoopgevents zou verrijzen, maar terroristen dromen in de regel eerder van restauratie dan van vernieuwing. Meestal komen zij niet verder dan (zelf)destructie, zoals ook Hamlet in zijn koortsige fantasieën vermoedde.

Een serieuze samenleving kan niet zonder een serieuze rechtsorde. Foucault en Derrida wijzen evenwel terecht op de schaduw van legaliteit: het openlijke of verborgen geweld dat de legaliteit altijd begeleidt, hetzij als randverschijnsel hetzij als constitutieve factor. In het algemeen wordt veel postmodern denken geïnspireerd door de denkers die Paul Ricoeur de ‘meesters der verdenking’ heeft genoemd: Marx, Nietzsche en Freud. In filosofische zin kwamen alle drie tot de conclusie dat het bewustzijn zichzelf niet kan vertrouwen. Marx leidde dit tot de notie van ‘vals bewustzijn’, Nietzsche tot de noodzaak van een ‘herwaardering van alle waarden’ en Freud tot het dokteren aan de geest via de ‘psycho-analyse’. Maar ook in meer algemene termen komen de drie overeen in de verdenking dat illegaliteit op de een of andere wijze constitutief is voor legaliteit. Zo was voor Marx de productie van meerwaarde een logische maar niettemin fundamenteel

illegale implicatie van de kapitalistische productiewijze. Nietzsche leverde het materiaal voor de hierboven gegeven Hamletinterpretatie: ‘afstamming’ niet als een eenvoudig gegeven, maar als een duister krachtenveld vol controverses, intriges en (zelf)bedrog. Freud tenslotte kwam tot het verontrustende inzicht dat ‘het Ik geen baas is in eigen huis’. Wie de baas is in huis is geen eenvoudig gegeven, maar resultaat van een immer voortdurende intrapsychische strijd.

Illegaliteit als permanent rand- of nevenverschijnsel van legaliteit is tevens een bekend thema in de geschiedenis van de geesteswetenschappen. Hegel, Durkheim en Merton stelden al vast dat criminaliteit weliswaar de schending is van een rechtsregel, maar tegelijk ook de bevestiging van de sociale betekenis ervan. Een dief wil tenslotte zelf eigenaar worden van het door hem gestolen goed. Daarom zegt Hegel dat de misdadiger in de straf wordt *geëerd*. En voelen we niet altijd een duidelijk onbehagen wanneer totalitaire regimes weer eens claimen criminaliteit of deviantie geheel te hebben uitgebannen? Maar ook voor het andere extreem op dit spectrum, zoals Proudhons stelling ‘eigendom is diefstal’, ontbreekt zoals gezegd voorlopig nog een overtuigende (anarchistische) rechtsfilosofie. Zowel (private) eigendom als diefstal zijn noodzakelijke onderdelen van een levensvatbare rechtsorde. Het eerste moet als norm gelden en het tweede als illegaliteit, maar beide kunnen slechts bestaan in nauwe onderlinge afhankelijkheid, zowel filosofisch als sociologisch.

Ontkenning van deze inzichten leidt tot fundamentalisme: de gedachte dat illegaliteit, of enig ander constitutief kwaad, kan worden uitgeroeid. Dit is onmogelijk, maar veronderstelt bovendien dat het kwaad zich *elders* bevindt. Dit is de kenmerkende illusie van het fundamentalisme: zichzelf puur achten, het kwaad elders zoeken en dat willen verdelgen. De wens om een zuiver geweten te hebben, schone handen, of een ongeschonden rechtsorde, is daarom eigenlijk ook fundamentalistisch. Uiteindelijk is fundamentalisme zelfdestructief, omdat de vrees voor ‘smetten’ in zichzelf in en door het zuiveren alleen maar toeneemt, tot aan het moment waarop de verdenking rijst dat men eigenlijk zelf het ultieme kwaad belichaamt. Maar ook de pretentie om volledig vrij te zijn van fundamentalisme, zoals die bijvoorbeeld ligt besloten in de politieke correctheid, is zelf fundamentalistisch; zij leidt ook tot een vergelijkbare soort van hyperwaakzame intolerantie.

Illegaliteit is daarom niet zozeer een vreemde indringer in ons systeem van illegaliteit, die we zo snel mogelijk en ‘met wortel en tak’ moeten uitroeien, als wel een permanente gast die we op de een of andere wijze moeten ‘accommoderen’. De idee van uitroeiing, of zelfs maar harde bestrijding, is onlosmakelijk gekoppeld aan de gedachte, wellicht de wensdroom, dat illegaliteit alleen een marginaal verschijnsel is. Maar zoals ik betoogde, heeft illegaliteit tevens constitutieve betekenis voor onze rechtsorde. Pogingen het te vernietigen of uit te roeien zijn daarom gedoemd te falen, of zelfs contraproductief te werken. Ook hiervoor vormt de Hamletlezing van Anselm Haverkamp een treffende illustratie. Hamlet poogde het kwaad uit te roeien, en werd zelf tot instrument van voortzetting van de heerschappij die hij trachtte te vernietigen.

Ook al is illegaliteit onuitroeibaar en ook al bevindt het zich ‘in het hart’ van ons systeem van legaliteit, toch is het een misverstand te menen dat ons rechtssysteem daardoor ten dode is opgeschreven. Inderdaad, het betekent ‘rot’ in het systeem, zoals de wachter Marcellus in de

eerste acte van *Hamlet* opmerkt: 'There is something rotten in the state'. Maar dat vraagt om accommodatie, onderhoud en omgangsregelingen, niet louter om uitbanning (met zijn perverse en paradoxale consequenties).

Deel II: Illegaliteit en onze hedendaagse (on)zekerheden

Dit perspectief op illegaliteit wint alleen maar aan belang wanneer we de blik richten op enkele actuele tendenzen in onze huidige samenleving. Al zo'n vijftien jaar geleden betoogde de Duitse socioloog Ulrich Beck dat de moderne samenleving in toenemende mate wordt gekenmerkt door processen die uiteindelijk onbeheersbaar zijn - denk aan energievraagstukken, milieu, migratie, mobiliteit en nog veel meer. Onder de comfortabele zekerheid van het dagelijkse bestaan sluimert het angstige vermoeden dat er op een dag zomaar een einde kan komen aan de geruststellende illusie van 'so far so good'. We klampen ons steeds hardnekkiger vast aan de gedachte dat de betreffende processen misschien niet beheersbaar zijn, maar in wel steeds beter analyseerbaar en 'manage-baar', in termen van *risico's* en van *aansprakelijkheid*. Loopt het mis – en overleven we dat – dan weten we in ieder geval wie daarvoor aansprakelijk moet worden gehouden. *For what it's worth*.

Deze toch al wankelende redenering heeft door enkele recente gebeurtenissen nog weer aanzienlijk aan plausibiliteit ingeboet. Op nationaal niveau zijn er de rampen in Enschede en Volendam, die leidden tot een roep om 'striktere handhaving' en tot een anti-gedoogstemming. En op internationaal niveau waren er natuurlijk de terreuraanslagen op New York en Washington, de daarop volgende oorlogsactiviteiten in Afghanistan en tenslotte ook nog de aanslagen met antrax-bacteriën. Beide geschiedenissen versterkten het algemene gevoel van 'onveiligheid' en van gebrek aan 'law and order'. Daarnaast verscherpten de aanslagen de perceptie van waardenconflicten tussen de westerse, op het christendom of op de joodse traditie gebaseerde culturele traditie en niet-westerse, veelal door de islam geïnspireerde tradities.

Burgers van westerse landen werden zo op niet mis te verstane wijze geconfronteerd met het voldongen feit dat risicoberekening en aansprakelijkheid geen garantie vormen voor een onbedreigd bestaan. Dit leidt echter niet zozeer tot een relativering van zekerheden en een bezinning op de rationaliteit van onze 'risicomaatschappij', de term van Ulrich Beck, als wel tot een nog verbeterende poging om de overblijvende 'zekerheden' veilig te stellen. Heel letterlijk intensiverden westerse regeringen, waaronder de Nederlandse, hun toch al behoorlijk rood aangelopen apparaat van politie en justitie ter waarborging van de 'veiligheid'. Nog meer dan voorheen wordt het streven naar 'rechtshandhaving' omgevormd tot een 'integraal veiligheidsbeleid'.

Hieronder ga ik op een aantal relevante ontwikkelingen nader in. In het bijzonder gaat het daarbij om: globalisering, multiculturalisering, vermarkting, onthechting, veiligheidszorg en

juridisering. Al deze ontwikkelingen kennen een belangrijke dimensie van illegaliteit, of beter gezegd, zij worden gekenmerkt door een specifieke dynamiek van legaliteit en illegaliteit. Inzicht daarin is met name van belang voor een adequate reactie op de hedendaagse verschijningsvormen van illegaliteit waarmee wij als overheid of burger in de dagelijkse werkelijkheid te maken hebben.

Globalisering

Globalisering houdt in dat economische, politieke, sociale en culturele processen in toenemende mate niet meer aan nationale samenlevingen zijn gebonden, maar bepaald worden door relatief anonieme, inter- en transnationale krachtenvelden. Maar globalisering heeft vele gezichten. Zo kunnen we het positief ervaren als een bevrijding uit onze toch nog steeds benauwde, regionale of zelfs provinciale identiteit. Nederland is beslist niet het centrum van de wereld. Daar staat tegenover dat we eigenlijk niet meer weten wat nu wél het centrum van de wereld is. Wellicht die plek waar zich de meeste machts- en krachtsvelden territoriaal concentreren, in veler ogen dus de Verenigde Staten – zoals gesymboliseerd in de Twin Towers. En ook staat er tegenover dat in feite als gevolg van de globalisering veel processen juist primitiever en ‘tribaler’ van aard worden, zoals de Amerikaans-Nederlandse sociologe Saskia Sassen betoogt.

Verder zijn effecten en zegeningen van de globalisering sterk afhankelijk van de sociale en de geografische positie waarin men zich op die globe bevindt. Globalisering kan niet vanzelfsprekend als een gelijkmatig en ‘fair’ proces van mondiale eenwording worden opgevat, laat staan een vorm van gelijkheidsbevordering of ontwikkelingshulp. Voorstanders, veelal economen die zich in het rijke westen en noorden bevinden, menen in de regel dat globalisering zowel het rijke als het arme deel van de wereld ten goede zal komen. Maar het lijkt vooral te betekenen dat de rijkdom in de toch al rijke gebieden verder toeneemt, terwijl tegelijk het feitelijke verrichten van – zware of onaangename – arbeid steeds meer wordt afgestoten of ‘ge-outsourced’ naar gebieden elders waar tegen lagere kosten kan worden geproduceerd. Mondiaal kapitaal blijft net als water zoeken naar het laagste punt.

De directe samenhang tussen levensgeluk of *lifestyle* in noordelijke en westelijke delen van de wereld en uitbuiting elders is eigenlijk allang tot ons dagelijks leven doorgedrongen. Bijvoorbeeld in de vorm van de bekende Benetton-advertenties, waarin beelden van onthutsende menselijke ellende naadloos worden gecombineerd met het vervulde levensgevoel verschaft door de *brand name*. Of door de weekendbijvoegsels van de dagbladen in binnen- en buitenland, waarin *lifestyle* wordt tentoongespreid als het nieuwe alternatief voor ideologie, levensbeschouwing en politieke overtuiging.

Het antiglobaliseringsactivisme lijkt er de laatste jaren in te slagen de schrille ondertoon van dit besef duidelijker tot klinken te brengen. Zo beschrijft Naomi Klein in haar bestseller *NoLogo* beeldend en effectief de anonieme maar massale ellende in ‘sweatshops’ in de Derde Wereld die de keerzijde vormt van de strategieën van productie en marketing die de noord-

westerse burger aan zijn zo gewenste *identiteit* helpen, in de vorm van Nike-schoenen, Disney merchandise en Tommy Hilfiger kleren. En weten zelfs de enigmatische beschouwingen van Toni Negri en Michael Hardt over de wereldheerschappij van een anoniem beheerssysteem dat zij ‘Empire’ noemen ook buiten academische kring de aandacht te trekken.

Globalisering impliceert zo een onstuitbare uitbreiding en verdichting van een wereldomspannend net van goederen- en geldstromen, waarbij westerse ondernemingen en instituties zich doorgaans de rol van spin weten toe te eigenen. Dit proces zouden we ‘illegaal’ kunnen noemen in de zin dat het zich veelal onttrekt aan lokale politieke of juridische regulering, of daaraan zijn eigen wil of logica weet op te leggen. Maar ook kent het illegale dimensies in de zin dat het optimistische globaliseringsverhaal een ‘keerzijde’ kent in de vorm van troosteloze vrijhandelzones, door commerciële wetten geregeerde no-go-areas waar het vuile werk van de wereldeconomie wordt opgeknapt. Domeinen dus die in wezen constitutief zijn voor de globaliseringsorde, maar die als ‘obsceen supplement’ daarvan (een term van Slavoj Žižek) gedoemd zijn tot een leven in het schemerduister.

na de val van de torens

Van de hierboven genoemde thema’s is dat van globalisering wellicht het meest in de ban geraakt van ‘11 september’. Als de val van de Berlijnse muur het ware einde betekende van de 20e eeuw, dan vormt de val van de Twin Towers het werkelijke begin van de 21e eeuw, schreef de Britse historicus Timothy Garton Ash (in *El País* van 15 september). Deze vergelijking maakt in ieder geval goed duidelijk hoe de internationale verhoudingen zowel kwalitatief als kwantitatief zijn veranderd. De muur stond symbool voor een tijd waarin nog zinvol de vraag naar de ‘gerechtvaardigde oorlog’ kon worden gesteld. Dat wil zeggen, een periode waarin een min of meer gelijke verdeling van (militaire) krachten bestond en waarin op basis van eenvoudige tegenstellingen van het type wij/zij een duidelijk identificeerbare vijand op een duidelijk identificeerbare plaats op grond van overtuigende morele en culturele redenen kon worden tegemoetgetreden.

Thans verkeren we echter in een situatie waarin enerzijds de machtsverhoudingen veel duidelijker liggen, maar anderzijds de tegenstellingen anders en diffuser zijn geworden. Een goede samenvatting van deze situatie gaf de Franse socialistische europarlementariër Sami Naïr, in *El País* van 16 september: ‘De nieuwe internationale verhoudingen kenmerken zich door globalisering, vergaande vermarkting, ongecontroleerde verkoop van ultrageavanceerd wapentuig en, bij gebrek aan een algemeen als legitiem beschouwd systeem voor handhaving van de internationale rechtsorde, een eenzijdige overheersing van de rest van de wereld door een enkele supermacht’. Multipolariteit heeft plaatsgemaakt voor unipolariteit, terwijl tegelijkertijd de tegenstellingen niet meer netjes samenvallen met elkaar (ideologisch of militair) bestrijdende natie-staten.

Garton Ash onderscheidt voor deze situatie drie ‘scenario’s’. Ten eerste: de Verenigde Staten gaan zich meer gedragen zoals Israël – hard terugslaan tegen iedere vijand die zich

mogelijkerwijs aandient. De Engels-Amerikaanse hoogleraar en publicist Walter Laqueur pleitte er bijvoorbeeld ronduit voor dat de Verenigde Staten ongenueanceerd om zich heen slaan, ongeacht de precieze herkomst, verblijfplaats en motieven van de vermoedelijke daders. *Give 'm hell*: pure afschrikking is geïndiceerd, ook wanneer dit vooral grote aantallen onschuldige burgers zou treffen. Een soortgelijk misbegrepen realisme kenmerkt rechtse standpunten zoals van de bekende commentator George Will, die spreekt over het einde van de Amerikaanse 'vakantie van de geschiedenis', daarmee bedoelend dat zowel het tijdperk van het tolerante liberalisme als dat van de ironiserende 'cultural studies' ten einde is. Dat is misschien wel zo, maar niet omdat zich nu de 'echte vijanden in de echte wereld' zouden hebben aangediend.

Het belangrijkste alternatief voor hard, militair optreden is een verscherping van de politiek-culturele waardenstrijd. Een relatief gematigde versie daarvan vormt het tweede scenario dat Garton Ash onderscheidt: de Verenigde Naties tegen het terrorisme. In plaats van Huntingtons 'botsing der beschavingen' krijgen we dan 'de verdediging van de beschaving', in het enkelvoud. Dit is de typisch politiek correcte, maar krachteloze boodschap die Kofi Annan qualitate qua uitdraagt: 'eensgezind tegen het terrorisme', zoals de kop boven het stuk van zijn hand luidde dat onder meer in *NRC Handelsblad* van 25 september werd afgedrukt.

Het derde scenario is een meer venijnige versie hiervan: het westen tegen 'de rest.' Terroristische organisaties, soms voorzien van politieke 'vleugels', zoeken en krijgen politiek 'asiel' bij landen die door het westen als vijand worden beschouwd, de 'schurkenstaten', in het jargon van Verenigde Staten. Niet de Verenigde Naties, maar de Verenigde Staten en zijn loyaalste bondgenoten, zoals het Verenigd Koninkrijk, bepalen dan het politiek-culturele strijdplan.

Het problematische aan de huidige situatie is echter dat we niet te maken hebben met drie afzonderlijke scenario's, waarvan zich de één dan wel de ander zal gaan realiseren, maar van een gelijktijdige ontwikkeling van alle drie. De Verenigde Staten voeren een harde verdedigingstactiek, in ieder geval in de vorm van zware bombardementen op doelen in Afghanistan, maar zij doen dit zoveel mogelijk onder een internationale vlag. Als dat niet de Verenigde Naties kunnen zijn, dan maar een 'brede coalitie tegen het terrorisme'. Het tactisch geschuif met doelstellingen werd ook al duidelijk uit de logo's die de zender CNN achtereenvolgens bedacht voor haar nimmer eindigende berichtgeving over de confrontatie: 'America under attack', 'America's new war', 'The war against terrorism' en 'Strike against terror'. Maar ook uit de glibberige uitleg die men zich in de Nederlandse politiek genoodzaakt zag te geven aan de situatie waarin ons land terecht was gekomen: een oorlog, maar toch niet een echte oorlog. Echt genoeg om artikel 5 van het NATO-verdrag voor in te roepen, maar niet echt genoeg om het een oorlog te noemen. Echt genoeg om een slagschip te sturen, maar niet echt genoeg om ermee te schieten. Met andere woorden, de oorlogstoestand is niet legaal maar ook niet illegaal.

Bovendien is, in het kielzog van '911', in al deze scenario's de rolverdeling van 'good guys' en 'bad guys' wel erg snel en zelfverzekerd vastgesteld. Vergelijk het volgende relaas, waarmee Ignacio Ramonet zijn beschouwing over de aanslagen opende, in *Le Monde*

Diplomatique van oktober 2001: ‘Het is de elfde september. Door grimmige piloten weggedreven van hun normale route, razen de vliegtuigen naar het hart van de grote stad, vastberaden om de symbolen van een verachtelijk politiek systeem te vernietigen. Alles voltrekt zich heel snel: de explosies, stukvliegende gevels, het helse kabaal van instortende gebouwen, de overlevenden begraven onder een deken van puin. En de media doen rechtstreeks verslag van de tragedie...’

New York, 11 september 2001, dus? Maar nee: Santiago, Chili, ook 11 september maar dan 1973, waar zich de coup voltrekt van Augusto Pinochet, gesteund door de Verenigde Staten van Henry Kissinger, tegen de wettige regering van premier Salvador Allende. Men hoeft Ramonets *tiers mondisme* niet te delen om het punt dat hij hier maakt te kunnen appreciëren. Ook de Verenigde Staten en het kapitalisme waar zij voor staat, handhaaft zich in ieder geval tot op zekere hoogte via steun aan terreur, dictatuur, inbreuk op mensenrechten en andere vrijheidsschendingen. Dit is eigenlijk ook al geïmpliceerd in het hierboven genoemde standpunt van Laqueur: boeven vang je met boeven, terreur bestrijd je met terreur.

De Verenigde Staten, meer in het bijzonder New York respectievelijk Manhattan, vormen een *proxy* voor een immer verder globaliserend systeem van economische, politieke, sociale en culturele machtsverhoudingen. Op vergelijkbare wijze vormt de islam nu een ‘proxy’ voor het verzet tegen die globale, westerse, kapitalistische orde. De machtige, dominante pool is onontkoombaar aanwezig, hoewel heel moeilijk precies localiseerbaar in geografische of institutionele zin. Maar tegelijkertijd is zij kwetsbaarder dan ooit, omdat het verzet ertegen zich ook meer dan ooit binnen de sfeer van het dominante systeem zelf bevindt. Of beter gezegd, omdat zowel centrum als periferie heel moeilijk localiseerbaar zijn, is de afstand tussen beide meer dan ooit een onzekere factor geworden. Illegaliteit staat, althans in potentie, dichter dan ooit bij legaliteit. Het dominante systeem wordt bovenal ontregeld door de *onzekerheid* hoe direct en hoe snel de tegenkrachten toegang hebben tot het ‘centrum’. De vliegtijd van een Russische raket is daarvoor niet meer maatgevend

Deze onzekerheid zien we bij uitstek weerspiegeld in de vele ‘veiligheidsmaatregelen’ die na de aanslagen zijn en worden genomen, vooral in de luchtvaartsector, waarvan eigenlijk nauwelijks te zeggen is in hoeverre ze een zinvol antwoord vormen op de nieuwe soort van dreigingen tegen het dominante systeem. Zo ontstond, in Nederland maar ook in andere Europese landen, onmiddellijk een lobby om een algemene identificatieplicht in te voeren. Dit naast het al zeer brede palet van bevoegdheden waarover de politie sinds de parlementaire enquête naar aanleiding van de IRT-affaire beschikt, bevoegdheden die zij ad libitum kan inzetten zolang zij dit maar ‘transparant’ doet. Noch die identificatieplicht, noch het overgrote deel van die andere bevoegdheden zou echter iets hebben kunnen uitrichten tegen de vliegtuigterreur van 11 september, of tegen de miltvuurbrieffterreur die daarop volgde. (Verderop kom ik hierop, onder het kopje ‘Veiligheid’, nog nader terug.)

De voorgestelde maatregelen hebben een traditionele vooronderstelling gemeen: ze gaan uit van een duidelijk bestaande scheiding tussen legale en illegale activiteiten of personen. De vraag is dan alleen nog hoe beide groepen letterlijk te ‘identificeren’. Maar althans sommige van de terroristen bleken al geruime tijd in het westen te wonen; zo studeerden enkelen techniek aan

de universiteit in Hamburg. Zij spraken goed Duits en kenden de westerse cultuur. Daarentegen bleken Amerikaanse en andere westerse inlichtingendiensten slecht op de hoogte van de arabisch-islamitische cultuur, zeker van de extremistische bewegingen daarbinnen. Die waren vanwege hun clan- of familiestructuren zeer moeilijk infiltreerbaar en bovendien sprak er binnen de veiligheidsdiensten nauwelijks iemand Arabisch. En zelfs drie kwartier Bin Laden op homevideo kan vrijwel niemand verstaan.

Helemaal ondermijnend voor het vriend-vijand denken is dat thans steeds meer aanwijzingen bestaan dat de miltvuuraanslagen niet door het netwerk van Bin Laden worden uitgevoerd maar door rechtsradikale groepen binnen de Verenigde Staten. Dat wil zeggen, door Amerikaanse burgers zelf. Of misschien door een enkel geïsoleerd individu, zoals de FBI schijnt te vermoeden, in de traditie van Timothy McVeigh en ‘Unabomber’ Theodore Kaczynski. Hoe dan ook herbergen de Verenigde Staten genoeg paranoïde personen en groepen die ‘vreemde smetten’ met geweld, terreur en intimidatie te lijf gaan, of dat graag zouden willen. Bijvoorbeeld ‘Christian Identity’ groeperingen, die allang (onechte) antraxbrieven gebruikten om abortusklinieken te bestoken. Of leden van door antisemitisme gedreven rechtsradikale organisaties. Zoals Billy Roper van de National Alliance, die de middag van 11 september op Internet meldde dat ‘een ieder die bereid is een vliegtuig in een gebouw te vliegen om daarmee joden te doden wat mij betreft in orde is’. Of Paul Mullet van Aryan Nation, die de tijd rijp vindt ‘voor alle ariërs om aanslagen te plegen’. De Amerikaanse regering heult volgens dit soort clubs met de joden, en aanslagen op Washington en wat zij noemen *Jew York* zouden zij dan ook best voor hun rekening willen nemen. De vijand bevindt zich allang in de boezem van het land.

het productieve niemandsland tussen het legale en het illegale

Nog in een andere zin kunnen we zeggen dat landen zoals de Verenigde Staten, maar ook Nederland, hun eigen illegaliteit produceren, respectievelijk de illegaliteit die constitutioneel is voor hun eigen legaliteit ‘verbannen’ naar marginale of afgelegen gebieden, in de hoop dat het hierdoor onzichtbaar of onmerkbaar zal blijven. Neem bijvoorbeeld de problematiek van het illegaal verblijf. Moeilijk valt te ontkennen dat een samenleving het recht heeft om zijn grenzen te bewaken; dat is veelal noodzakelijk voor haar voortbestaan. Maar het is tevens onrealistisch om te verwachten dat in ons soort samenlevingen illegaal verblijf kan worden uitgebannen. Hoe strikter we de normen voor legaliteit stellen en hoe krachtiger we het toezicht trachten te organiseren, des te uitgebreider, ongrijpbaarder en ‘ondergrondser’ zal de illegaliteit zich organiseren. Bovendien bestaat er vaak de schizofrene situatie dat illegale migratie de kurk is waarop de economie van het ‘gastland’ drijft. Vuil, zwaar en onaangenaam werk dat autochtonen niet meer willen doen, wordt door de illegalen opgeknapt. Een klassiek Nederlands voorbeeld vormen de Poolse bollenpellers. Een nog veel dramatischer voorbeeld is de grens tussen de Verenigde Staten en Mexico, waar dagelijks vele duizenden Mexicanen ‘illegaal’ passeren om de Amerikaanse economie draaiende te houden, terwijl tegelijk duizenden anderen worden aangehouden en teruggestuurd.

Gebieden als Mexico en Saoedi-Arabië worden in de wandeling wel eens aangeduid als ‘de achtertuin van de Verenigde Staten’ en daar zit meer waarheid in dan we wellicht zouden wensen. Enerzijds vormen ze de ‘achterkant van het gelijk’ van de Verenigde Staten. Er groeit en bloeit van alles wat de Noord-Amerikanen niet kunnen uitroeien, of zelfs hard nodig hebben, maar liever aan het rechtstreekse zicht onttrekken. Ze plukken wat van hun gading is en laten de rest verwilderen of verkommeren. Anderzijds grenst die achterkant wel onmiddellijk aan hun ‘huis.’ Dat geldt letterlijk voor Mexico; maar in tijden van globalisering en hypermobiliteit liggen andere regio’s alleen nog geografisch gesproken veraf.

Natuurlijk geldt voor de meeste van zulke gebieden en de meeste bewoners ervan dat ze veel liever zouden worden betrokken in een productieve dialoog met de Verenigde Staten, of andere delen van het rijke westen, dan in een fundamentalistisch geïnspireerde, hopeloze oorlog die hun domein zou moeten ‘zuiveren’ van westerse invloeden. Maar het is niet verwonderlijk dat de westerse en in het bijzonder Amerikaanse dominantie op sommige plaatsen en bij sommige mensen tot extreme verzetsdaden leidt. Zoals de overigens beslist niet progressieve Amerikaanse columnist William Pfaff in de *International Herald Tribune* van 17 september schreef, leidde de westerse dominantie in landen als Pakistan en Saoedi-Arabië, het moederland van *public enemy* Osama bin Laden, tot een schizofrene cultuur. Vooral Saoedi-Arabië was enerzijds een bondgenoot en steunpilaar van de Verenigde Staten, maar bleef anderzijds vasthouden aan een zeer traditionele, om niet te zeggen reactionaire interpretatie van de islamitische cultuur. Het groeiend ressentiment van met name jongeren tegen de schizofrene levensstijl van de Saoedische elite werd genegeerd of afgekocht. Dit leidde uiteindelijk tot groepen als de Wahhabi van Bin Laden, die zich heilig hebben voorgenomen om hun land, regio en religie te bevrijden van de Amerikaanse overheersing, goedschiks of kwaadschiks. Daar komt natuurlijk nog bij dat de huidige vijanden van de Verenigde Staten lange tijd juist vrienden waren. Saddam Hussein en Bin Laden werden door de Amerikanen juist gesteund en bewapend toen ze zich nog bezighielden met het bevechten van andere vijanden van de westerse levensstijl, zoals de Iraanse ayatollahs en de Russische communisten.

De geruststellende vooronderstellingen achter het ‘klassieke’ denken over globalisering – dat van vóór 11 september 2001 – gaan dus niet zomaar meer op. De vooronderstelling dat het ‘andere’, het ondermijnende en ‘illegale’, zich elders en buiten de eigen grenzen bevindt, moet worden opgegeven. Behalve de economie en de cultuur heeft ook de terreur waarlijk globale proporties aangenomen. Niet meer zijn het louter de effecten van de business van Amerikaanse *corporations* die tot in de uithoeken van de wereld gevoeld worden – op de door Naomi Klein beschreven, afgelegen en zonodig zelfs afgeschermd plekken waar de ge-outsourcete produkten in quasi-illegale ‘vrijhandelszones’ worden vervaardigd en verscheept. Nu weten ook, in een complementaire beweging, die uithoeken op hun beurt de Verenigde Staten te bereiken met acties waarvan de effecten globaal voelbaar zijn. Wereldoorlog III is het wellicht niet, maar Wereldterreur I is geen overdreven betiteling. De globalisering is in één grote klap geen eenrichtingsverkeer meer. De onzekerheid en illegaliteit die tot nu toe, in ieder geval door velen in

de Verenigde Staten, als kenmerken van de ‘periferie’ werden beschouwd, blijken nu ook van toepassing op het centrum, dat wil zeggen de eigen noord/westerse leefwereld.

Dit is wat Naomi Klein ook bedoelde toen zij, in een commentaar enkele dagen na de aanslagen, schreef dat de Amerikaanse droom uit is. ‘Toen Amerika eindelijk wakker werd, bleek het oorlog te zijn – al jarenlang.’ Het is dan ook onjuist te menen, zoals wel is geschreven juist door progressieve media, dat postmodernisme en postkolonialisme nu een toontje lager zullen moeten zingen. Integendeel, het gebeurde bevestigt het inzicht uit zulke stromingen dat de dominante machten ten onrechte geen oog hebben gehad juist voor de constitutieve betekenis van de ‘uitsluiting van het andere’. Hun eigen bestaan en legaliteit waren en zijn op fundamentele wijze verbonden met de illegaliteit die zij aan anderen opleggen.

Multiculturalisering en postnationalisme

De multiculturalisering hangt samen met het langzaam maar zeker verlopende proces van het verdwijnen van de cultureel homogene natie-staat. Lange tijd is er, bijvoorbeeld in de politieke filosofie, onproblematisch uitgegaan van politieke gemeenschappen als vaste en cultureel homogene groepen gevormd rond één natie en haar geschiedenis. Maar tegenwoordig worden we steeds nadrukkelijker geconfronteerd met het feit dat veel staten meer dan één volk of natie kennen, respectievelijk dat één volk of natie (ongewild) verspreid is over meerdere staten. Deze twee dimensies van culturele en etnische ‘onzuiverheid’ worden respectievelijk aangeduid als ‘multiculturalisme’ en ‘diaspora’. Hoewel we, denkend langs de eerder in dit essay uitgezette lijnen, beter kunnen zeggen dat ‘onzuiverheid’ de norm of gewone situatie is en ‘zuiverheid’ een illusie of fundamentalistische fictie.

de ander, dat ben je zelf ...

Het zou kortzichtig zijn om te menen dat alleen in kringen van Talibanen en hun medestanders, in Verwegistan dus, sterke be- en verdenkingen ten opzichte van de Amerikaanse cultuur leven. Ook binnen de Verenigde Staten zelf kunnen we zulke fundamentalistische geluiden waarnemen – niet te verwarren overigens met de afkeer van hierboven genoemde antisemitische groeperingen jegens de Amerikaanse *overheid*, respectievelijk specifieke voor machtig gehouden groepen zoals de joden. Volgens een bericht in *Le Monde Diplomatique* van oktober 2001 menen de christelijk-rechtse opinion leader Pat Robertson en de bekende dominee Jerry Falwell dat de aanval een gerechte straf is voor het moreel verval waaraan het land ten prooi is. ‘Het zijn de ongelovigen, de aborteurs, de feministen, de homoseksuelen en de American Civil Liberties Union waar we deze gebeurtenis aan te danken hebben’, voegde Falwell daar voor de goede orde nog aan toe.

Hier zou je kunnen zeggen dat christelijk rechts en postmodern links, *bien etonné de se trouver ensemble*, overeenstemmen in de verdenking dat de ‘rot’, of anders gezegd de bron van de illegaliteit, zich in de kern van de eigen constitutie bevindt. Natuurlijk trekken christelijk rechts, maar ook andere conservatieve partijen, een andere conclusie uit dit gedeelde inzicht dan

postmodern links. Conservatieve partijen leven in de illusie dat ‘de rot kan worden gestopt’, dat ‘het andere’ kan worden geweerd en ‘onze’ (christelijke) waarden daarmee gered van verval – of klassiek antropologisch uitgedrukt, van bezoedeling. Postmodern links stelt dat dit station allang gepasseerd is; sterker nog, dit is al direct bij aanvang gebeurd. Die aanvang was echter geen ‘zondeval’ maar een uiting van fundamentele hybriditeit. Met de Franse schrijfster Julia Kristeva kunnen we zeggen dat enerzijds het andere, of ‘de vreemdeling’, altijd al binnen onszelf is en was, en dat anderzijds wij ‘voor onszelf vreemden zijn’. De ervaringen die voortvloeien uit migratie en multiculturalisme vormen eigenlijk alleen een bevestiging en versterking van dit inzicht.

Niet toevallig behoort ‘de vreemdeling’ tot de personages die het vaakst figureren in filosofische beschouwingen over ethiek en identiteit, zoals die van Kristeva of bijvoorbeeld Emmanuel Levinas. Degene die als vreemdeling toegang zoekt tot een land, loopt gereede kans in een soort niemandsland terecht te komen waarin zijn of haar identiteit voortdurend ‘im Frage’ is. De relatie tussen legaliteit en illegaliteit wordt dan uiterst vloeibaar. Zo’n situatie doet zich bij uitstek voor bij degenen die om asiel verzoeken. Zo iemand geniet, in afwachting van toewijzing of afwijzing van de vluchtelingenstatus, een quasi-legale positie: niet legaal, maar ook niet echt illegaal. Hij of zij is per definitie ‘verdacht’ – misschien wel, misschien niet een oplichter. Zoiets kan iedereen gebeuren – bijvoorbeeld wanneer ik als geachte klant van de Bijenkorf het pand verlaat en het uitgangspoortje gaat piepen. Ik word dan verzocht even mee te komen. Vergeten beveiligingsplaatje of diefstal? Zolang nog niet de oorzaak van het probleem is vastgesteld, word ik behandeld met een soort bevroren beleefdheid. Mijn identiteit, geachte klant of dief, is even ‘in suspense’, opgeschort. Een vreemde ervaring: in een oogwenk kun je veranderen van koning (klant) in potentiële pariah, van legale in illegale burger.

... als er geen fluwelen gordijn zou zijn

In een vergelijkbare situatie bevindt zich het multiculturalisme in Nederland. Enerzijds liggen bekend en vreemd, autochtoon en allochtoon, vlak tegen elkaar aan. Of sterker nog, het vreemde is à la Kristeva al aanwezig binnen het eigene. Het een kan ook zo in het ander omslaan. Maar anderzijds is er een zachte doch onverbiddelijke scheiding, een ‘fluwelen gordijn’ zeg maar, tussen ‘in’ en ‘out’ – een soepel maar onverbiddelijk cultureel scherm dat de maatschappelijke carrières en praktijken van autochtone en allochtone Nederlanders op vaak subtiele wijze gescheiden houdt. De (autochtone) Nederlandse samenleving is tolerant, maar niet erg open of ‘permeabel’. Zoals maatschappelijk succesvolle vrouwen in onze samenleving vaak stuiten op een glazen plafond, zo stuiten maatschappelijk actieve allochtonen op het fluwelen gordijn. Dat kan zich manifesteren in het gebruik van taal, maar ook in details in het uiterlijk of het gedrag. Wat dat betreft bestaan er onder de sociale oppervlakte veel vormen van ‘culturele verfijning’ of ‘cultureel kapitaal’, zoals Pierre Bourdieu dat heeft genoemd, die bij leden van etnische groepen nog niet zo ver zijn ‘geaccumuleerd’ als bij autochtone Nederlanders, of althans de elite daarvan. Ruben Gowricharn spreekt in dit verband van ‘culturele normbeelden’ waaraan allochtonen vaak niet voldoen. Multiculturalisering is hier een proces van lange adem, maar ook van een grotere

bereidheid om 'eigenaardigheden' van de ander te accepteren dan wel verbazing daarover even 'op te schorten'.

In dit kader is het interessant dat de multiculturaliteitsproblematiek door de Nederlandse overheid in de regel wordt gezien als vraagstuk van *integratie*. Zoals mag blijken uit de nota *Integratiebeleid 1998-2002* ontwikkelt zij daarvoor een ruime hoeveelheid beleid, op terreinen als arbeid, huisvesting, onderwijs, welzijn en sport. Voorop staat hier meestal de zorg om, met een brede term, 'maatschappelijke participatie'. De gedachte is dat deelname van allochtonen aan het maatschappelijk leven de beste vorm van multiculturele ontwikkeling is. Zonder af te doen aan het belang van participatie, moeten we hierbij wel de vraag stellen wat precies het doel is dat met het trefwoord *integratie* wordt aangeduid. Regelmatig wordt dat opgevat als 'menging'. Wanneer bepaalde etnische groepen zich vooral binnen de eigen kring blijven organiseren, zoals eind vorig jaar werd bericht over de Turkse gemeenschap in Nederland en speciaal Amsterdam, wordt dit derhalve al gauw als zorgelijk beschouwd.

Een goed voorbeeld van dit probleem vormde ook de controversiële enquête die, een week na de aanslagen op New York en Washington, was gehouden in opdracht van het multiculturalisme-weekblad *Contrast*. Daaruit zou blijken dat een aanzienlijk aantal moslims in Nederland 'begrip' had voor de aanslagen. Net als bij de affaire-El Moumni toonden minister-president Kok en minister van Boxtel zich bezorgd; de premier vervoegde zich even later zelfs bij een moskee om zowel zorg als betrokkenheid publiekelijk over het voetlicht te brengen. Maar deze schrik voor het door de moslims geuite 'begrip' moeten we vooral toeschrijven aan typisch Nederlandse angst voor openlijk (multi)cultureel conflict. Zoals de socioloog Ruben Gowricharn tegenover *de Volkskrant* (27 september) meldde: 'Minister Van Boxtel schrikt zelfs om de drie maanden. Nog niet zo lang geleden van de homofobe uitspraken van die Rotterdamse imam. Maar tegenstellingen horen bij het maatschappelijk leven'.

De morele paniek over de enquêteresultaten was dus onnodig. (Overigens zei slechts 5% 'nee' op de vraag of ze de aanslagen afkeurden; en dus nog niet eens 'ja' op een openlijke vraag naar goedkeuring.) De sociale cohesie en de rechtsorde in Nederland worden niet serieus door gevoelens van afkeer en ressentiment vanuit Nederlandse moslimgemeenschappen bedreigd. Maar noch dit feit, noch een principiële verwerping van terreuraanslagen, zou ons moeten afleiden van de belangrijke vraag naar de betekenis van 'begrip' voor terreuraanslagen als die van 11 september, in de context van globalisering en van multiculturaliteit. Natuurlijk zit niet iedere achtergestelde regio ter wereld vol met terroristen. Maar anderzijds kan het niet verbazen dat zich in zulke regio's voedingsbodems voor ressentiment en eventueel terreuracties vormen, als nagenoeg onvermijdelijk product van de 'wet' die de wil van de westerse wereld, en in het bijzonder natuurlijk die van de Verenigde Staten, oplegt aan de rest van de wereld. Hoewel veel moslims in westerse landen maar weinig sympathie voelen voor de radicale opvattingen en vooral handelingen van de Taliban of Bin Laden, zou het toch vreemd zijn wanneer zulke uitgesproken culturele dominantie niet zijn weerslag had op relaties tussen autochtonen en allochtonen, vooral waar die toch al enigszins gespannen of ongemakkelijk waren.

Des te meer reden om minder de nadruk te leggen op menging en assimilatie, en meer op zelfredzaamheid en weerbaarheid. In het kader van multiculturalisme kan de overheid beter als bevorderaar van zelfredzaamheid optreden, dan te proberen multiculturele brandjes te blussen door verzoenend op te treden, dan wel door recalcitrante leiders van etnische gemeenschappen bestraffend te laten weten dat zij buiten de Nederlandse toon vallen, zoals de Rotterdamse imam El Moumni overkwam. Politiek filosofen als Baukje Prins en Paul van den Berg menen daarom dat conflicten tussen autochtone en allochtone culturele praktijken, die zeker zullen blijven bestaan, in de eerste plaats weerbaarheid vereisen van de betrokken partijen zelf, inclusief hun woordvoerders en intellectuelen. Het is niet erg wanneer groepen op elkaars tenen trappen, als dat tenminste onbesmukt en zonder al te grote kleinzerigheid kan gebeuren. Daarom is het jammer dat de discussie over de homofobe opvattingen van de Rotterdamse imam El-Moumni dreigt te verstarren tot een juridisch steekspel waarin ‘uitingsvrijheid’ dan wel ‘godsdienstvrijheid’ immer blijft botsen met ‘antidiscriminatie’. Dat leidt alleen tot de onbevredigende oplossing van een rechterlijk salomonsoordeel: El-Moumni’s opvattingen zijn legaal of illegaal, rechtmatig of onrechtmatig. Beter zou het zijn om dit oordeel nog even ‘op te schorten’, wanneer althans El-Moumni en andere opinievormers uit moslimkringen bereid kunnen worden gevonden in de tussentijd publiekelijk hun opvattingen ter discussie te stellen.

Vermarkting

De term vermarkting gebruik ik als overkoepelend begrip voor allerlei vormen van verzelfstandiging en privatisering, maar ook voor het proces van ‘onthechting’ van zowel institutionele als individuele identiteiten. Het gaat hier namelijk zowel om processen van collectieve organisatie, zoals bijvoorbeeld de vraag of producten en diensten via overheidssturing of via de markt moeten worden georganiseerd, als om processen van ‘individuele organisatie’. Met dat laatste doel ik op de toenemende mate waarin individuen het in onze samenleving waarderen om zichzelf als ‘marktactor’ op te vatten en te presenteren. Vermarkting beperkt zich niet tot het maatschappelijke proces van verschuiving van allerlei activiteiten van de overheidssfeer naar de marktsector; dit proces beïnvloedt tevens de identiteit of zelfopvatting van de individuen die eraan onderhevig zijn.

De samenhang tussen de systeemdimensie en de individuele dimensie van het proces van vermarkting, in het bijzonder in de sfeer van de arbeid, is intelligent beschreven door de Amerikaanse socioloog Richard Sennett in zijn boek *Corrosion of character* uit 1998. Individuen meten zich in hun identiteitsbeleving dezelfde ‘flexibiliteit’ aan die kenmerkend is voor de bedrijfsprocessen waaraan zij als werknemer onderhevig zijn; vandaar dat Sennetts boek in Nederlandse vertaling *De flexibele mens* heet. Flexibiliteit is nodig voor aanpassing aan de immer veranderende markteisen, of in culturele vertaling, aan het heersende *format*. Dat format doet bijvoorbeeld mensen van baan veranderen, niet omdat ze dat nou per sé willen, maar vooral om te tonen dat ze ‘de uitdaging willen aangaan’. Sennett laat zien hoe werknemers misschien niet economisch, maar wel sociaal en cultureel lijden onder deze ‘onthechting’. Dat geldt niet het

topmanagement, dat ampel wordt beloond voor hun vermogen om zich nergens werkelijk bij of in te laten betrekken, maar des te meer voor degenen die niet zo makkelijk op de financiële golven van de hedendaagse bedrijfsdynamiek mee kunnen of willen surfen.

In de volgende paragraaf ga ik nader in op de relatie tussen vermarkting en onthechting. Hier, onder het kopje ‘Vermarkting’, wil ik me concentreren op de meer sociologische en economische achtergronden en effecten. Hoe verantwoord en ‘veilig’ is het om voor belangrijke maatschappelijke processen en voorzieningen op de markt te vertrouwen? In het bijzonder moeten we ons dat afvragen waar het gaat om openbare nutsvoorzieningen. Een andere actuele vraag is: tot hoever kan veiligheidszorg worden uitbesteed aan de private sector? De twijfel daarover lijkt groeiende, in de politiek maar zeker ook in de samenleving, mede naar aanleiding van de terroristische aanslagen.

Het afgelopen decennium zijn forse operaties in gang gezet om privatisering, verzelfstandiging en marktwerking te bevorderen. Een prominent voorbeeld is het project MDW: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. De zinnige ambitie om nodeloze overheidsbureaucratie tegen te gaan, kwam gaandeweg steeds meer in teken te staan van een soort heksenjacht op alle overheidsactiviteiten die mogelijkerwijs ook via de markt kunnen worden gerealiseerd. Daarbij valt steeds sneller richting overheid het verwijt van ‘oneerlijke concurrentie’. Soms tot in het bizarre. Zo stoorde het VVD-kamerlid Remkes zich aan het feit dat in de fietsenstallingen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken schijnbaar ook weleens kleine reparaties werden verricht. Schande, riep het kamerlid, dat is marktbederf!

marktbederf: van tucht van de markt naar klucht van de markt

De discussie over wat tot de ‘eigenlijke’ taken van de overheid behoort, is naar zijn aard sterk waardengeladen. In het huidige, sterk paars-liberale politieke klimaat bestaat echter de neiging deze waardengeladenheid zoveel mogelijk te ontkennen en er een ‘neutrale’, organisatie-sociologische kwestie van te maken. Dat is eigenlijk al impliciet in de gedachte dat alles wat via de markt kan, dus ook via de markt moet. De ideologie van de markt houdt immers de overtuiging in dat de vrije markt en de marktwerking in zichzelf goede allocatie- en besluitvormingsmechanisme vormen en dat zij (andere) politieke en morele stellingnamen overbodig maken, of ten minste ondergeschikt. Het onderscheid tussen ‘eigenlijke’ en ‘oneigenlijke’ overheidsactiviteiten wordt helemaal op scherp gezet wanneer bestuur en rechtspraak toegeven aan de groeiende pressie om de (locale) overheid strafrechtelijk aansprakelijk te gaan stellen voor de gevolgen van onrechtmatig handelen van haar kant. Vermarkting en juridisering zullen dan bestuur en politiek in een nog steviger greep krijgen dan thans al het geval is.

De laatste tijd lijkt wel enigszins een kentering te zijn ontstaan in het enthousiasme voor vermarkting. Recent dragen ook twijfels over de veiligheidsaspecten van vermarkting daaraan bij. Een kenmerkend voorbeeld leverde de kwestie van bescherming tegen de dreiging van biologische aanslagen. Als zeer gevaarlijk wordt een aanslag met het pokkenvirus beschouwd, een

virus dat zowel zeer dodelijk als zeer besmettelijk is. Nederland kent nog een overheidsinstelling, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, die in staat is om dit vaccin te produceren. Heel veel andere landen hebben echter gemeend dat dit soort productiecapaciteit niet meer in overheidshanden hoeft te zijn en zijn daarom nu voor zowel kennis als levering afhankelijk van private farmaceutische bedrijven. Iets soortgelijks geldt voor vragen in hoeverre beveiliging en bewaking van massavervoer, zoals luchtvaart en (hogesnelheids)spoor, in particuliere handen moet komen. Al is het maar op psychologische gronden, veel reizigers zien toch liever dat op het vliegveld de marechaussee hun koffers inspecteert dan een werknemer van een particuliere beveiligingsdienst – ook al zouden ze beide het werk volgens precies dezelfde richtlijnen uitvoeren.

Maar ook los van directe veiligheidspreoccupaties ontleend aan terroristische aanslagen is het een zeer actuele en relevante vraag in hoeverre we op de markt kunnen en moeten vertrouwen. In het bijzonder geldt dat waar het gaat om kwesties die cruciaal zijn voor het functioneren van de samenleving, zoals de openbare nutsvoorzieningen. Het afgelopen decennium pakte het paarse kabinet (en met haar veel ‘derde weg’ regeringen in Europa) voortvarend de bevordering van marktwerking van deze sector bij de kop. De vraag is dan of de zorgplicht van de overheid ten opzichte van haar burgers zich verdraagt met de tendens om openbare nutsvoorzieningen op de een of andere wijze aan de ‘tucht van de markt’ bloot te stellen.

De praktijk van de afgelopen jaren laat met onrustbarende regelmaat zien hoe makkelijk die *tucht* kan omslaan in een *klucht*. De Nederlandse spoorwegen beginnen steeds meer op die van Engeland te lijken: storingen, vertragingen en uitval zijn aan de orde van de dag, het personeel op de werkvloer is gedemotiveerd en aan de top is het een ware duiventil van in- en (vooral) uitvliegende bestuurders en managers. Op de kabel hebben we nu wel een hoop zenders, maar de kwaliteit van zowel programma’s als doorgifte is vaak slecht, de service is beroerd en het dominante bedrijf UPC nagenoeg failliet. Te vrezen valt dat voormalig staatsboegbeeld KPN eenzelfde lot te wachten staat. In de energiesector tenslotte zijn veel plannen voor milieuvriendelijke productie en verbruik ten prooi gevallen aan de Europese eis om de markten open te gooien en te liberaliseren, zodat onze stroom nu wellicht uit Oost-Europese bruinkoolcentrales komt. Of erger nog, veelal kennen we de herkomst van onze stroom geeneens meer; technische en economische omstandigheden wisselen net zo snel als de naam van het energiebedrijf dat boven onze rekeningen prijkt.

Ons kabinet zet hoog in op de mogelijkheid om marktwerking via strikte kaders en afspraken te beheersen. Maar zijn markt en overheid daartoe wel in staat? Doet de markt wel wat zij belooft? Veel van de marktbeloften zijn wellicht gekleurd door de markt- en beurseuforie van de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, in het bijzonder in combinatie met de gouden bergen die de ‘nieuwe economie’ beloofde. Op zijn hoogtepunt had het inmiddels gesneefde bedrijf World Online een hogere beurswaarde dan KPN, ondanks het feit dat KPN anders dan World Online over een bijzonder uitgebreide en complexe infrastructuur beschikte alsmede over een enorm klantenbestand én een functionerende techniek om die klanten ook geld in rekening te brengen. KPN staat inmiddels zelf ook aan de rand van de afgrond vanwege een

soortgelijke overmoed als die van World Online: zij stak zich voor tientallen miljarden in de schuld bij de veilingen van UMTS-frequenties, zonder ook maar enig concreet idee hoe dit kon worden terugverdiend.

Maar ook los van de hypes over aandelen en over de nieuwe economie is het nog maar de vraag of en wanneer marktwerking datgene doet wat ons wordt beloofd. Het voorbeeld van de Engelse spoorwegen suggereert dat marktwerking beslist geen garantie vormt voor een correcte en ongestoorde dienstverlening. Het vormde daarvoor zelfs waarschijnlijk niet eens een echte stimulans – net zomin als marktwerking UPC stimuleert om een behoorlijk signaal op de kabel te zetten. Zoals zoveel ‘nieuwe economie’ bedrijven is UPC vooral bezig marktaandeel te vergroten en beloften voor *toekomstige* begerenswaardige producten te doen, terwijl de bestaande producten van bedenkelijke kwaliteit zijn, evenals de klantenservice.

Introductie van marktwerking leidt niet per definitie tot lagere prijzen en zeker niet per definitie tot goede kwaliteit en betrouwbare levering. Niet zelden leidt het tot grote onzekerheid bij burgers als ‘consumenten’, tot onverschilligheid of chaos bij producenten, uitvoerders en handelaars, of ook tot hoge prijzen. Recente voorbeelden van mislukte vermarkting vormen het Amerikaanse energieverhandelbedrijf Enron, de Amsterdamse taxibranche en – het bekendste Nederlandse voorbeeld – de privatisering van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, zoals uitgebreid en beeldend beschreven in een eerder deel in deze serie, *De wegwerkplek. Tien jaar rondjes rond de WAO*, door Ivo Kuijpers en Piet Leenders.

Wellicht is het deze laatste casus geweest die de aanleiding vormde voor een keerpunt in het politieke denken over privatisering en verzelfstandiging. Deze suggestie rijst op uit de bijdragen van de prominente bestuurskundigen Romke van der Veen en Roel in 't Veld in het meest recente ‘jaarboek voor het democratisch socialisme’, *Zeven jaar paars*. In dezelfde bundel schrijft ook Paul Kalma, directeur van de Wiardi Beckman stichting, dat aan paars verweten kan worden bij een groot aantal privatiseringsoperaties slordig en overhaast te werk te zijn gegaan en aan de PvdA dat zij de liberale voorkeur voor ‘minder overheid, meer markt’ verregaand (zij het soms tegenstribbelend) heeft gevolgd. Laten we hopen dat meer van deze geluiden doordringen tot de boezem van het paarse kabinet.

Onthechting: de privatisering van de mens

De politieke poging om het proces van vermarkting enerzijds te accommoderen en anderzijds te begrenzen, vormt de kern van de welbekende ‘derde weg’, zoals die destijds door Anthony Giddens in Groot-Brittannië intellectueel is geïnitieerd en in Nederland zijn beslag heeft gekregen in de diverse paarse kabinetten. De uitdaging voor paars en zijn politieke lotgenoten elders in Europa is, hoe toenemende marktwerking te combineren met progressieve, sociaal verantwoordelijke politieke doelstellingen. Voormalig PvdA-fractievoorzitter Thijs Wöltgens heeft hier in een eerder essay in de serie Open Forum, onder de titel *Arbeid en ethiek*, zijn nadrukkelijke twijfel over uitgesproken. Wat onze huidige sociaaldemocratisch-liberale coalitie

voor ogen staat, vatte minister Jorritsma in de van haar bekende cavaliere stijl beeldend samen als ‘na de privatisering van de overheidstaken zijn we nu toe aan de privatisering van de mens’.

Een wat meer sophisticated versie van deze benadering kunnen we nalezen in de recent onder auspiciën van het Sociaal en Cultureel Planbureau gepubliceerde *Verkenningen*. En in het bijzonder uit het door SCP-directeur Schnabel daarbij gepubliceerde overkoepelende essay ‘Gedreven en bedreven’, expliciet bedoeld als *masterplan* van het nieuwe paarse bestuur. Dit paarse bestuursplan behelst in essentie een verdere aanpassing van de politiek aan het bedrijfsmodel. Wat men aanduidt als ‘ruimte geven aan maatschappelijke partners’ lijkt verdacht veel op een synoniem voor het bedrijfseconomische ‘outsourcen’: de zorg voor zaken overlaten aan anderen zolang die maar goedkoper en op tijd kunnen aanleveren. En het uitgangspunt van ‘rekenschap’ zal wellicht gekozen zijn vanwege de vaag levensbeschouwelijke bijklank, maar is toch vooral newspeak voor ‘afgerekend worden’. Dit wordt er niet beter op wanneer we lezen dat ‘wie rechten geeft, legt vast en kiest voor continuïteit; wie resultaat en rekenschap verlangt, kiest voor verandering en verbetering.’ Sennetts ‘flexibele mens’ wordt hier openlijk tot maatschappelijke norm verheven.

Aldus werkt de paarse *paso doble*: enerzijds gaat men volledig voor marktwerking (trefwoorden ‘ruimte’ en ‘resultaat’), anderzijds hoopt men die door kaderstelling (‘richtinggeving’ en ‘rekenschap’) te reguleren. Dit is echter om verschillende redenen een riskante strategie. Zoals hierboven al uiteengezet, lost de marktwerking lang niet altijd de beloften in die eraan worden verbonden. Maatschappelijke regulering overlaten aan marktkrachten kan zinvol zijn, maar het lijkt erop dat vooral in de jaren negentig de ‘zelfreinigende’ werking van de markt nogal is overschat. Met andere woorden, er is meer bewaking, controle en correctie van overheidswege nodig dan door voorstanders van privatisering, deregulering en marktwerking wel is gedacht. Daarmee komt dus alsnog een sterke en belangrijke verantwoordelijkheid bij de overheid te liggen.

Maar gegeven praktijk en zelfbeeld van de paarse politiek kan de overheid die verantwoordelijkheid nauwelijks of niet meer waarmaken. Daarbij spelen niet alleen de eerder besproken praktische problemen van marktregulering een rol, maar komt ook een sociaal-psychologische dimensie van de door paars bevorderde marktoriëntatie om de hoek kijken. Het gaat hier om de vraag tot wat voor soort houding of zelfopvatting mensen door een marktoriëntatie worden aangezet. Of de markt, als ‘collectieve actor’, doet wat zij belooft, is één ding. Wat voor overtuigingen of illusies individuele actoren hieraan ontleen met betrekking tot hun eigen vermogens en prestaties, is een tweede.

de grenzeloze zelfperceptie van de flexibele mens

De sociaal-psychologische dimensie van de marktoriëntatie is zeer instructief belicht door de Amerikaanse econoom Robert Lane in zijn boek *The market experience*. Het mooie van de analyse van Lane is dat hiermee veel van de typische problemen die zich in marktgeoriënteerde samenlevingen voordoen beter kunnen worden begrepen, zonder dat dit een generieke

veroordeling inhoudt van theorie of praktijk van de markt. Lane richt zich niet zozeer op (vermeend) falen van de markt, als wel op het falen van de marktactor, een falen dat op ironische wijze juist optreedt wanneer men zichzelf te nadrukkelijk als (succesvol) marktactor gaat percipiëren.

Volgens Lane is de sociaal-filosofische parameter van 'zelfwaardering', de sociale dimensie van zelfrespect, sterk verbonden met zelf-attributie en de perceptie controle over de omgeving te hebben. Beide zijn gekoesterde aspecten van de eigen identiteit die positieve overtuigingen over het zelf uitdrukken; mensen hebben daarom de neiging hun werkelijkheidsperceptie zo te 'filteren' dat dit zelfbeeld wordt bevestigd. Ze overschatten dus de eigen positieve invloed op de werkelijkheid. Een marktomgeving is bij uitstek een factor die zo'n invloed kan hebben op de zelfwaardering. Mensen die toch al een geflatteerd positieve zelfopvatting hebben, worden daarin door de markt meestal gesterkt. Zij menen dat meevallers aan hun eigen inzicht en handelen zijn te danken ('slim manoeuvreren'), en tegenvallers aan externe, onvoorzienbare factoren ('pech'). Realisten daarentegen floreren niet in een marktomgeving, juist omdat zij hun kansen correcter beoordelen.

Een positief aspect van de markt is volgens Lane wel dat zij mensen aanmoedigt om zelf de dimensies of parameters te kiezen waarop zij zichzelf willen beoordelen; in dat opzicht bevordert de markt autonomie en emancipatie. Maar daar staan twee negatieve aspecten tegenover. Ten eerste zet de markt mensen er toe aan om vormen van zelfwaardering in de marktomgeving te gaan zoeken waarvoor zij elders eigenlijk beter terecht kunnen, thuis bijvoorbeeld, of in het publieke domein. Dat leidt tot frustratie, die de zo opgebouwde zelfwaardering weer ondermijnt. Ten tweede wekt zij bij mensen hogere verwachtingen dan zij kan vervullen. Hiertegen bestaan twee beproefde verdedigingsmechanismen: de eigen aspiraties matigen zodat ze meer in overeenstemming komen met de feitelijke eigen prestaties, ofwel de eigen prestaties hoger waarderen dan objectief gerechtvaardigd is. Overbodig te zeggen dat in onze huidige cultuur de tweede reactie veel hoger wordt gewaardeerd dan de eerste .

In feite beschrijft Lane hoe de marktoriëntatie mensen aanzet tot vormen van 'transgressie' die negatieve consequenties hebben, zowel op individueel niveau voor de betrokken individuen als op collectief niveau voor de samenleving als geheel. De dynamiek van de markt drijft op de continue grensoverschrijding waartoe individuen worden aangemoedigd; wie zijn risico's reëel beoordeelt, is een slechte marktactor en (dus) een *loser*. Het goede nieuws hiervan is dat een marktoriëntatie in wezen aanzet tot optimisme. Het slechte nieuws is dat in zoverre dit optimisme door de markt wordt gevoed, dit veelal gebaseerd is op een onjuiste individuele perceptie van sociale oorzaken en gevolgen. Aangezien in de marktomgeving deze betekenisgeving ook nog eens rechtstreeks is verbonden met materiële, financiële belangen, ligt de conclusie voor de hand dat marktwerking een gerede kans loopt om pathologische vormen van transgressie te bevorderen.

de markt als lifestyle: wie bewaakt nog onze grenzen, als wij dat zelf niet doen?

De politieke effecten van de door Lane beschreven mechanismen vinden we in ruime mate in onze samenleving terug, in niet geringe mate als gevolg van het enthousiasme dat in de links-liberale coalitie, maar ook in brede kring daarbuiten, voor de marktoriëntatie aan de dag wordt gelegd. De overheid is in de jaren negentig van de vorige eeuw nadrukkelijk in de verdediging gedrongen, ten opzichte van vrije markt en mondige burger. Het enthousiasme voor liberalisering, privatisering en vermarkting leidde tot een politieke cultuur waarin burgers in feite werden aangemoedigd om zich niet meer verantwoordelijk te voelen voor de sociale kwaliteit van de samenleving. Marktoriëntatie wordt niet alleen als economisch wenselijk beschouwd, maar is tot *lifestyle* verheven. De Rotterdamse filosoof Henk Oosterling schrijft in zijn recente boek *Radicale middelmatigheid*: producerende arbeiders, mondige burgers, kritische consumenten en creatieve kunstenaars bestaan nog wel, maar hun toekomst lijkt slechts verzekerd als aandeelhoudende vrije ondernemers die uit een pakket verzekeringspolissen en beleggingsportefeuilles kunnen kiezen. ‘De maatschappij, dat ben jij’ is een gevoel dat alleen nog in SIRE-spotjes wordt uitgedragen. Dat er zoveel wordt gepraat over ‘de maatschappelijke verantwoordelijkheid’ van bedrijven, vormt vooral een uitdrukking van de strategie van ‘if you can’t beat them, join them’: als je de bedrijven toch niet effectief kan of wil dwingen, blijft weinig anders over dan hoop stellen in hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel.

De ESF-affaire vormt een voorbeeld van de problemen die dit oplevert. Deze draaide om oneigenlijk gebruik van Europese fondsen die bestemd waren voor concrete werkloosheidsprojecten, maar naar het zich laat aanzien in Nederland feitelijk werden gebruikt om uitkeringen te verstrekken. Zo vielen voor de regio Flevoland, als Europese ‘achterstandsregio’, miljoenen guldens als manna uit de hemel. De directeur van het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening aldaar, Wynand Riemslog, maakte zich echter zorgen over de rechtmatige en beheersbare besteding van zoveel geld (*NRC Handelsblad* 26 juli). Als bleek dat ESF-projecten incorrect waren uitgevoerd, keerde hij toegezegde subsidie niet uit of vorderde hij het geld terug. Hij werd verscheidene malen voor de rechter gedaagd door bijvoorbeeld het stadsbestuur van Lelystad, nadat hij ESF-subsidie weigert uit te betalen. Hem vielen kwalificaties als ‘kommaneuker’ en ‘klassieke bureaucraat’ ten deel; het was duidelijk dat hij niet voldeed aan het beeld van slimme en moderne ‘marktspeler’.

Te vrezen valt dat meer in het algemeen deze behandeling ten deel zal vallen aan de in (bestuurskundige) theorie veel geprezen ‘klokkenluiders’, de personen die binnen ambtelijke organisaties hun nek uitsteken en verantwoordelijkheid proberen te nemen voor de integriteit van het openbaar bestuur. Net als in de burgerlijke maatschappij zal in de wereld van het bestuur zo’n opstelling niet worden gewaardeerd, maar eerder als een sociaal onwenselijke vorm van heroïek worden beschouwd, wellicht zelfs als een pathologische neiging tot verzet. In dit opzicht deelt de klokkenluider het stigma van de verzetsstrijder, waarnaar ik aan het begin van dit essay refereerde. Misschien heldhaftig, maar tekortschietend in vermogens tot samenwerking en accommodatie.

Uit zulke voorbeelden blijkt al wel hoe onaannemelijk de voorstelling van het paarse kabinet is dat de overheid ferm zal optreden als bewaker van de grenzen van het marktspel en

‘strikt handhavend’ zal gaan optreden waar illegale bestuurlijke of maatschappelijke praktijken dreigen te ontstaan. Wie zich binnen een marktgeoriënteerde bestuurscultuur expliciet opwerpt als hoeder van principiële (‘bureaucratische’) normen waaraan politiek en algemeen belang behoren te worden getoetst, kan vooral op meewarige blikken of zelfs op hoon rekenen.

Het wordt zelfs letterlijk, dat wil zeggen in personele zin voor de overheid steeds moeilijker om effectief grensstellend en handhavend op te treden. Aangesproken door de ferme paarse taal van marktbevordering en privatisering beschouwen steeds meer mensen een verantwoordelijke, handhavende functie bij de overheid of in de politiek als iets oninteressants en onbelangrijks. De gerichtheid op collectieve belangen wordt in toenemende mate als ‘suf’ en ‘stoffig’ beschouwd; wie met zijn tijd mee wil gaan moet zich als succesvolle marktactor presenteren en ‘speler’ worden in het bedrijfsleven. In dit dynamische identiteitenspel delft ‘de trouwe bureaucraat’ het onderspit, zoals Paul Kuypers ook constateert in zijn recente boek *Rooksignalen*.

Een herwaardering van ‘goed ambtenaarschap’, of ‘ambtelijk burgerschap’, is hier veel meer aangewezen dan de transformatie van ambtenaar in onderhandelaar of netwerker. Maar ook burgers moeten bereid zijn meer verantwoordelijkheid te nemen voor zaken van publiek belang, ook wanneer dit uit economisch perspectief niet direct voor de hand ligt. Sociale controle, sociale competenties en maatschappelijke participatie lijken hier de meest aangewezen middelen. Burgers moeten zich weer meer gaan thuisvoelen in zelfbeperkende praktijken. Een goede leerschool daarvoor vormen bij uitstek de ‘wilde praktijken’ die ik in het laatste deel van dit essay bespreek.

Veiligheid

Dit brengt me bij een volgende kwestie die aandacht verdient: de sterke belangstelling waarin het ‘veiligheidsbeleid’ zich tegenwoordig mag verheugen. Onder de indruk van Enschede, Volendam en 11 september eisen thans vrijwel alle partijen krachtiger handhaving, meer politie en meer politiebevoegdheden. Ze erkennen wel dat dit gevolgen heeft voor de rest van de ‘keten’, dat wil zeggen Openbaar Ministerie, rechter en reclassering. Die zouden eigenlijk ook versterkt moeten worden. Toch wordt daarop aanzienlijk minder nadruk gelegd; met name ‘softere’ instituties als de reclassering blijven het kind van de rekening.

In het bijzonder de institutie van de reclassering is al geruime tijd geleden ten slachtoffer gevallen aan de voortvarende cultuur van *lean and mean* en van instrumentalisering in de rechtshandhaving. Binnen de hele strafrechtelijke keten vormde de reclassering, samen met organisaties die zich bezig houden met preventie van (jeugd)criminaliteit, van oudsher zo’n beetje de enige instantie met een kritische en positieve taak. In de ‘no nonsense’ jaren tachtig is de reclassering echter krachtig afgeknepen en in de jaren negentig is zij ‘gelijkgeschakeld’ en omgevormd tot een instantie die zich vooral met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties moet bezighouden. Zoals de nota *Criminaliteitsbeheersing* tamelijk cynisch opmerkt, heeft de reclassering het thans zo druk met taakstraffen, elektronisch toezicht en ‘penitentiare programma’s’ dat zij niet toekomt aan bijvoorbeeld ‘vroeghulp’ op het politiebureau en ‘nazorg’

aan ex-gedetineerden, wat eigenlijk al uitgekledde varianten zijn van haar oorspronkelijke werk. En de VVD-fractie in de Tweede Kamer wil zelfs dat jongeren die zich veelvuldig schuldig maken aan crimineel gedrag als een soort verslaafden worden behandeld door ze op te sluiten voor een soort 'afkickprogramma'. De meeste andere partijen houden het op een wat mildere variant van hetzelfde idee: de 'Glenn Mills school' op de Veluwe, waar een soort op militaire leest geschoolde heropvoeding van criminele jongeren plaatsvindt.

Het beginsel van preventie geniet relatief nog iets meer aanzien dan dat van reclassering, hoewel dit ook al in hoge mate wordt besproken in termen van specifieke 'maatregelen' gericht op duidelijke 'probleemgroepen'. Zeker wanneer blijkt dat een relatief groot deel van de criminaliteit wordt gepleegd door een kleine groep 'veelplegers', is preventie van het grootste belang: voorkomen dat jongeren crimineel worden. Hoewel in de politiek zeker aandacht bestaat voor deze kwestie van het 'begin van criminele carrières', is de teneur van de discussies over veiligheid en rechtshandhaving er toch in toenemende mate een van harder optreden en meer repressie.

In de sfeer van het strafrecht moeten we vaststellen dat het paars-liberale adagium van de 'terugtrekkende overheid' volstrekt niet opgaat. Integendeel, sinds in 1985 het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* verscheen, probeert de overheid steeds nadrukkelijker om het strafrecht om te vormen van een zelfstandig orgaan dat de rechtsorde bewaakt tot een onderdeel van het politiek-bestuurlijk instrumentarium. In plaats van 'maakbaar', is de samenleving voortaan vooral 'beheersbaar'. Thans voert een visie op rechtshandhaving de boventoon die de strafrechtsgeleerden Foqué en 't Hart *instrumentalistisch* hebben genoemd. Het paarse kabinet zelf spreekt liever eufemistisch van een 'optimale synergie van preventie en repressie'. Preventie en proactie staan daarin naast elkaar, of beter gezegd zij staan allebei in het verlengde van de harde, repressieve benadering van criminaliteit en rechtshandhaving.

Het beginsel van proactie, eigenlijk een vorm van illegaliteit binnen het (straf)recht, mag zich sowieso in een toenemende belangstelling verheugen. Zo kwam in de jaren negentig het 'proactief rechercheren' in zwang: een parawettelijk vooruitlopen op formeel-wettelijke vormen van rechtshandhaving, bijvoorbeeld via inijkoperaties. Ook zijn er experimenten geweest met preventieve hechtenis en met massaal fouilleren zonder gerichte verdenking, zoals de arrestaties rond Eurotop 1998 op grond van het beruchte artikel 140 (lidmaatschap van een criminele organisatie) en in de Rotterdamse Millinxbuurt, in november 1999. En de (vorige) burgemeester van Amsterdam verkondigde openlijk dat hij desnoods illegale middelen zou gebruiken om bij massa-evenementen de openbare orde te handhaven; wat de rechter daarvan zou vinden 'zien we dan wel weer'.

De bestrijding van illegaliteit werd zo zelf steeds illegaler. Deze al te cavaliere benadering van recherche en rechtshandhaving moet, mede als gevolg van de ontsporingen zoals in de 'IRT-affaire' die door de commissie-Van Traa aan het licht werden gebracht, tegenwoordig wat gas terugnemen. Nu is 'transparantie' het toverwoord. De illegaliteit in de opsporing wordt nominaal teruggedrongen, niet door de gewraakte methoden uit te bannen maar door te verlangen dat ze in ieder geval van te voren worden aangemeld en zodoende achteraf kunnen worden geverifieerd. Met andere woorden, proactiviteit is hiermee niet uitgebannen, maar juist tot norm geworden.

de identificatierreur

In dit kader passen tevens de pleidooien voor de invoering van de identificatieplicht, die ik hierboven al ter sprake bracht. Als het even kan met niet alleen foto maar ook sofinummer en vooral met allerlei biometrische kenmerken als vingerafdruk, irisscan en wie weet DNA-profiel. Wie pleit voor een identificatieplicht, legt sterk de nadruk op de *formele* kant van opsporing en meer in het algemeen rechtshandhaving. De politie krijgt een extra bevoegdheid, zonder dat iemand duidelijk is wat daarvan in de praktijk het resultaat is in termen van het aantal opgeloste zaken. Illustratief is een bericht uit de Volkskrant van 1 november 2001: de FBI was in verband met de aanslagen van 11 september op zoek naar personen bij wie foto's van een kerncentrale in Florida zouden zijn aangetroffen, en die de politie 'na controle van hun papieren zou hebben laten gaan'. Die controle hielp dus weinig. En niemand minder dan VVD-minister Korthals meldde voor de televisie dat potentiële terroristen vast wel een overtuigend document op zak hebben. 'U bedoelt een knappe vervalsing?,' vroeg een hardleerse journalist nog. Welnee, antwoordde de minister nuchter, in veel gevallen tonen ze waarschijnlijk gewoon hun eigen paspoort, waarom ook niet. Zoals bijvoorbeeld de vliegtuigkapers van 11 september.

Los van haar geringe praktisch nut in dit opzicht, is de identificatieplicht typisch een maatregel die beoogt illegaliteit terug te dringen door de 'grijze' ruimte in de rechtsorde te verkleinen. Dat was ook het belangrijkste doel van invoering van de beperkte identificatieplicht zoals we die nu al kennen, waarbij men bijvoorbeeld op de werkplek of tijdens de aanstellingsprocedure voor een baan een identificatiebewijs moet kunnen tonen. Maar hiermee verdwijnen illegale personen en invloeden niet uit onze rechtsorde; ze gaan alleen ondergronds. Het hoofdredactioneel commentaar van *NRC Handelsblad* (27 september) had mijns inziens groot gelijk waar het stelde dat 'in een democratische samenleving de overheid zich dient te legitimeren tegenover de burger en niet omgekeerd'.

Dit geluid vindt op het ogenblik echter weinig weerklank. PvdA en D66 pleiten ervoor de politie de bevoegdheid te geven om auto's bij verkeerscontroles ook op wapens te onderzoeken, een bevoegdheid waarvoor de Amsterdamse recherchechef Van Riessen al in *NRC Handelsblad* had gepleit. Uit diverse hoeken komen geluiden met de strekking dat de zweep er weer over moet, bijvoorbeeld het interview met de scheidende Rotterdamse kopschef Lutken in (alweer) *NRC Handelsblad* van 10 november. En hoewel minister Korthals op dit punt terughoudend lijkt, spreekt uit de (kabinets)nota *Criminaliteitsbeheersing* een oversneden wens naar meer controle en vooral meer repressie: meer cellen, meer opsporing, meer politie. Keer op keer wordt benadrukt dat Nederland in dit soort kwesties 'achter loopt' bij andere Europese landen; bijvoorbeeld is ons land 'maar een middenmoter' waar het gaat om aantal politiemensen en aantal particuliere beveiligers. Zou het soms als een eer worden beschouwd om 'koploper' te worden in omvang van politie- en justitiemacht?

Deze vraag klemmt temeer daar in de nota wordt aangegeven dat de repressieve capaciteit sinds 1985 al aanzienlijk is uitgebreid (zij spreekt zelf van een 'inhaalslag'): de celcapaciteit is

met 260% toegenomen van 33 naar 85 gedetineerden per 100.000 inwoners en de politiesterkte is uitgebreid van 30.000 naar 43.000 voltijdbanen. En bovendien daar wordt toegegeven dat deze flinke uitbreiding ‘zich om uiteenlopende redenen niet onmiddellijk heeft vertaald in een navenante stijging van het aantal ophelderingen’. Hoewel voor dit opmerkelijke feit nog wel wat excuses worden aangevoerd (de aard van de zaken is zwaarder geworden, de bewijsvoering is moeilijker), schuilt achter deze constatering een gegeven dat in politie- en justitiekringen en in de criminologie algemene bekendheid geniet: meer politie, of meer repressief vermogen, leidt niet zomaar tot meer veiligheid.

hoe harder hoe veiliger?

Er vindt een sterke verharding plaats van strafrechtelijk optreden ten opzichte van ernstige misdrijven, maar tegelijk lijkt de politiek (en dan vooral de kamerleden) bang te zijn dat daarmee de indruk ontstaat dat men de aanpak van kleinere vormen van criminaliteit niet serieus neemt. In het bijzonder vrezen politici dat de burger, van wiens aangiften het merendeel bij gebrek aan aanknopingspunten dan wel capaciteit niet in behandeling wordt genomen, hierdoor gefrustreerd zal raken. Allerlei maatregelen worden thans genomen dan wel voorbereid die vooral bedoeld lijken om dit gevoel bij de burger weg te nemen, eerder dan vanwege hun werkelijke potentiële effectiviteit op de misdaad.

En veel burgers zien dat graag. Zo hield de geneticus Ronald Plasterk in zijn functie van Buitenhof-columnist (9 december) een goedvol pleidooi voor het gebruik van DNA-testen bij het onderzoek naar misdrijven, waarbij hij *unverfroren* de leer van ‘als u onschuldig bent, heeft u niets te vrezen’ uit de kast trok – zoals menig dictator, volksmenner en juntaleider voor hem. Waar het gaat om de angst voor het criminele en het illegale, laat de fatsoensdrift zich eenvoudig mobiliseren.

In het hevige verlangen naar een ‘harde’ aanpak van criminaliteit en vooral van ‘onveiligheid’ geldt de vraag naar reële positieve sociale effecten thans als secundair en, erger nog, ‘soft’. Dat geldt zowel voor de oorlog in Afghanistan als voor de Nederlandse rechtshandhaving. Het reële gevaar is hier echter dat de pogingen tot ‘striktere handhaving’ vooral gaan leiden tot een nog sterkere instrumentalisering van de organisatie van politie en justitie, zonder dat dit de samenleving duidelijk ‘veiliger’ maakt. Versterking en uitbreiding van politie en justitie, voorzien van meer bevoegdheden en een groter budget, zal misschien wel het aantal onderzochte zaken doen stijgen en ook het aantal opgehelderde zaken. Meer personen zullen na het plegen van misdrijven in de cel verdwijnen. Geheel onduidelijk is echter of de misdaad ook zal afnemen. Zo is bijvoorbeeld in de Verenigde Staten het gevangeniswezen een bloeiende bedrijfstak (en dan ook vaak geprivatiseerd), maar kan beslist niet gezegd worden dat aan de criminaliteit een halt is toegeroepen. Waarschijnlijk moet eerder worden gezegd dat zowel rechtshandhaving als criminaliteit op een steeds hoger toerental draaien.

Intussen zijn er wel signalen dat de toenemende instrumentalisering door politie en justitie in toenemende mate als een probleem wordt ervaren. Zo ervaart de Amsterdamse korpschef

Kuiper de bemoeienis met zijn beleid vanuit Den Haag als een groter probleem dan mankracht of bevoegdheden. En de speciale advocaat-generaal voor financiële fraude bij het Amsterdamse gerechtshof, Jan van der Groen, nam zelfs ontslag bij het Openbaar Ministerie uit onvrede over de toenemende hiërarchisering en instrumentalisering waarmee hij in zijn functioneren te maken kreeg. Zulke geluiden zullen alleen maar toenemen zolang de rechtshandhaving blijft verhard en instrumentaliseren. Wellicht dat de belangrijkste tegenkracht tegen de ‘hoe harder hoe veiliger’ gedachte daarom uit kringen van justitie en politie zelf zal komen, eerder dan uit de samenleving of uit de politiek.

Juridisering

De verharding in de rechtshandhaving is een fenomeen dat ook relevantie heeft voor wat wel de *juridisering* van de samenleving wordt genoemd. Juridisering is een lastig vatbaar en veelomvattend begrip. Iedereen is het er wel over eens dat er juridisering plaatsvindt, in Nederland en in moderne samenlevingen in het algemeen, maar wat is het eigenlijk? Het gaat om een grote heterogeniteit aan fenomenen, die bovendien meestal zowel positieve als negatieve zijden kennen. Juridisering heeft te maken met de verzakelijking van verhoudingen, waarin het recht tevens als nieuwe vorm van sociale cohesie gaat functioneren. Ook hangt het samen met trends als individualisering, emancipatie en democratisering, met de toegenomen mondigheid van de burger en met een grotere geneigdheid conflicten door middel van juridische procedures op te lossen.

Juridisering is zo enerzijds de ontwikkeling van een individuele houding die maatschappelijke aanspraken en verplichtingen steeds meer en steeds vergaander opvat in geanonimiseerde en juridische termen. Bijvoorbeeld de transformatie van verantwoordelijkheid in aansprakelijkheid en van solidariteit in verzekering. Anderzijds verwijst het naar het maatschappelijk proces waarin deze transformaties zich op steeds meer terreinen van de samenleving en bij steeds meer sociale relaties voordoen. In zijn boek *Tegendraadse werkingen* noemt de socioloog Kees Schuyt dit de micro- en de macro-kant van juridisering.

Zo is het zonneklaar dat er juridisering plaatsvindt in de zin dat burgers zich steeds meer op hun rechten beroepen, zowel tegenover elkaar als in het bijzonder tegenover de overheid. Burgers zoeken hun heil steeds vaker eerder bij de rechter dan bij de politiek, wat een verschuiving inhoudt van politieke of sociale naar juridische wijzen om aansprakelijkheid vorm te geven. Letterlijk veranderen het ‘aanspreken’ en de openheid van vrije discussie in de geformaliseerde aansprakelijkheidsregelingen zoals rechtenclaims die vereisen en veronderstellen. *See you in court!*

de angst voor de open ruimte

Dat burgers zich van hun rechten bewust zijn en die weten te gebruiken, is op zichzelf een positief verschijnsel. Het duidt op voortgeschreden emancipatie en rechtsbewustzijn. Er zitten echter ook

duidelijk problematische kanten aan. Zo worden rechtenclaims in toenemende mate gebruikt om collectieve besluitvorming te bemoeilijken, of soms zelfs te verlammen. Zo werd in de jaren tachtig en negentig bestuursrechtelijke procedures wel erg populaire middelen voor de individuele burger om hem onwelgevallige politieke besluiten aan te vechten. Maar ook meer collectieve en politieke ‘stemverheffing’ kan op gejuridiseerde wijze kracht worden bijgezet. Een voorbeeld daarvan is de Bulderbos-actie van Milieudefensie. Het ‘bos’ ligt uitbreiding van Schiphol in de weg, waarbij de juridische procedures voor onder meer onteigening nog eens worden bemoeilijkt doordat het om eigendomsrechten van vele honderden betrokken organisaties en particulieren gaat, die soms louter een enkele boom ‘bezitten’. Het lijkt alsof hier bomen in de weg staan, maar in feite zijn dat eigendomsrechten en procesrechtelijke privileges.

Deze dubbelzinnigheid is onverbrekkelijk verbonden met iedere analyse van de betekenis van juridisering voor onze samenleving. Aan de ene kant worden sociale processen steeds verder en vaster verankerd in rechtsvormen, wat grosso modo kan worden gezien als versteviging en uitbouw van de logica van de rechtsstaat. Steeds meer aanspraken en claims van steeds grotere groepen burgers vinden sociale ‘erkenning’, een erkenning welke volgens die logica in ieder geval mede uitdrukking moet kunnen vinden in rechtsaanspraken. Recente ontwikkelingen in ons rechtssysteem, zoals de Algemene Wet Bestuursrecht, maar ook belangrijke veranderingen in het familierecht, kunnen in die lijn worden gezien. Maar aan de andere kant leidt het gebruik van die rechten door burgers tot een steeds strategischer gebruik van politieke en juridische fora. Meer in het algemeen kunnen we zeggen dat juridisering staat voor een nadruk op de formele dimensie van een rechtsorde, ten koste van de informele dimensie. De onbepaalde of ‘open’ ruimte die de mogelijkheid verschaft om tot wellicht tegenwettelijke maar sociaal en lokaal verantwoorde oplossingen te komen, wordt door zo’n benadering ‘bezet’ of irrelevant verklaard. Hierop kom ik verderop in dit essay nog terug.

Als aansprekend (en afschrikwekkend) voorbeeld kan de affaire Clinton-Lewinsky dienen. Als Amerikaanse president had Clinton stiekum een seksuele affaire met een stagiaire. Hierover ontstond hevig getouwtrek in de politieke, en later ook in de juridische sfeer. Beide partijen in het conflict lieten zich (ver)leiden door de vraag of de president ‘onwettig’ had gehandeld door onder ede een seksuele relatie te ontkennen. In plaats van alles van deze vraag te laten afhangen, had men er beter aan gedaan in te zien dat ‘tegenwettelijk’ handelen lang niet altijd tot sociaal onverantwoorde effecten hoeft te leiden. De juridisering van de vraag naar de toelaatbaarheid van Clintons handelen poogde daarentegen het ‘grijze’ gebied teniet te doen en een ‘scherpe’ zwart/wit tegenstelling te creëren, waardoor de potentiële probleemoplossende functie van het grijze gebied werd vernietigd. En wie zal er, na het ‘pornorapport’ van Kenneth Starr en de slepende, mislukte afzettingsprocedure willen beweren dat de scherpe juridisering een zinnig doel heeft gediend? Tenzij men werkverschaffing aan advocaten als zodanig zou willen beschouwen.

Overigens leverde deze hele affaire ook een uitstekend voorbeeld op van hoe claims over wat normaal of legaal is, een verborgen wereld van deviantie en illegaliteit naar boven kunnen brengen. Of opnieuw, in Slavoj Žižeks term, ‘het obscene supplement van de wet’. Van verschillende Republikeinse volksvertegenwoordigers die op hoge toon het aftreden van Clinton

eisten wegens verregaande immoraliteit, werd vervolgens bekend (gemaakt) dat ze er zelf menige buitenechtelijke relatie op na hielden. De overstelpende hoeveelheid ‘bewijsmateriaal’ die Starr aandroeg, bracht velen op de gedachte dat de aanklager misschien zelf een stiekeme pornoliefhebber was; en zo niet, dan was hij nu toch zeker de grootste producent in dit genre. Mooie bewijzen dat pogingen tot strikte handhaving zelf illegaliteit creëren.

de nieuwe bewakers van de open ruimte: de proliferatie van het toezicht

De affaire Clinton-Lewinsky-Starr vormt tevens een illustratie van een verder belangrijk aspect van juridisering: de toenemende mate waarin zowel overheid als burgers ertoe overgaan om politieke processen en besluiten aan juridische controle te onderwerpen. We zagen al hoe burgers steeds vaker hun toevlucht nemen tot de rechter om hun eigenbelang te verdedigen tegen aantasting door politieke besluiten. Maar daarnaast en daarenboven ontstaat de neiging om de collectieve besluitvorming en belangenbescherming, zoals die traditioneel door politieke instanties zoals regering en Kamer plaatsvindt, aan controle door juridische procedures en instanties te onderwerpen.

Uit deze ontwikkeling spreekt een toenemend gebrek aan vertrouwen in de politiek. Steeds minder mensen geloven dat overheidsbeslissingen gebaseerd zijn op objectieve en welwillende oordelen over maatschappelijke kwesties. Dat heeft de overheid deels aan zichzelf te danken, zoals Pieter Hilhorst recent ook heeft betoogd in *De wraak van de publieke zaak*. Hoe meer zij zich opstelt als ‘marktspeler’ en hoe meer zij op allerlei wijzen in directe onderhandeling treedt met ‘maatschappelijke partners’, hoe meer zij gepercipieerd zal worden als ‘partij’, eerder dan als hoeder van het algemeen belang van alle partijen. Zij wordt één temidden van vele ‘stakeholders’.

Ook bij het paarse kabinet zelf heeft deze perceptie inmiddels postgevat. Hoewel het vurig hoopt dat we de politiek weer serieus gaan nemen (afgelopen met het gedogen!), impliceren de eigen uitgangspunten een sterk wantrouwen ten opzichte van politici en politieke processen. In sterke mate wordt gepleit voor *externe* controle van regering en parlement – zoals dat natuurlijk ook in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Ernst & Young, en alle andere accountancy-bureaus uit de Gouden Gids, zullen zich alvast in de handen wrijven. In de notitie *Gedreven en bedreven* prijst het kabinet de Algemene Rekenkamer aan als nuttige waakhond voor de politiek. Meer in het algemeen zien we dat controlefuncties worden verschoven van politieke naar (quasi-)magistratelijke instanties.

Daarvoor ontwikkelt zich thans een stelsel van *toezichthouders*, een tamelijk geheimzinnig gezelschap van misschien wel tweehonderd (semi-)zelfstandige bestuursorganen (zelfs het precieze aantal is onbekend!) die in de diverse ‘sectoren’ de marktwerking moeten bewaken. Juist vanwege de zo gewenste onafhankelijkheid krijgen deze organen bevoegdheden die eerder met die van het Openbaar Ministerie zijn te vergelijken dan met die van een politiek orgaan. Sterker nog, aan het Openbaar Ministerie kan de minister in beginsel nog instructies

geven, maar de thans voorliggende wetgeving beoogt de Nederlandse Mededingingsautoriteit NMa geheel te vrijwaren van zulke ministeriële invloed.

Er speelt zich hier dus een sluipend proces af van verschuiving van toezicht en zeggenschap van politiek naar juridisch of magistratelijk niveau. ‘Onafhankelijkheid’ wordt hier belangrijker geacht dan democratische controle; wat heet, volgens de vigerende paarsliberale opvattingen is het daar zelfs mee in strijd. Deze afwaardering van politiek als collectieve vormgeving van het maatschappelijk leven moet met argusogen worden bekeken en verdient het op zijn minst om openlijk als belangrijk issue ter discussie te worden gesteld – in plaats van als ‘doelmatigheidsmaatregel’ via technisch-bestuurlijke circuits sluipenderwijs te worden ingevoerd. Een pleidooi hiervoor is onlangs gehouden door Jelle van der Meer en Marcel Ham, in hun Balie-publicatie over ‘de verplaatsing van de democratie’. Het gaat er niet zozeer om dat de nieuwe toezichtorganen per definitie moeten worden gewantrouwd; belangrijker is, zoals ik hierboven al opwierp, dat het einde van deze vertrouwensketen letterlijk zoek is. De kans is niet denkbeeldig dat het toezichthouders net zo zal vergaan als topmannen: men komt en gaat, zonder veel consideratie voor de achtergelaten puinhoop. In plaats van op steeds meer ‘externe’ controleurs te vertrouwen, doen we er beter aan weer meer in onszelf te gaan vertrouwen, als democratische publieke actoren met een stevig rechtsbewustzijn.

Deel III: Omgang met illegaliteit

Aan het begin van dit essay betoogde ik dat illegaliteit onvermijdelijk aanwezig is in onze samenleving, zowel in de marge als in het hart van onze rechtsorde. De ontwikkelingen die ik besprak, laten zien hoe de onvermijdelijke illegaliteit zich in onze hedendaagse samenleving en in ons huidige denken manifesteert. De overheersende reactie is er zoals gezegd een van ‘strikter handhaven’ en ‘niet meer gedogen’. Pogingen worden in het werk gesteld om illegaliteit te marginaliseren, te verbannen of uit te roeien – pogingen die in veel gevallen de aard van de betreffende illegaliteit miskennen en die vaak ineffectief of zelfs contraproductief zijn. Illegaliteit is geen randverschijnsel dat in het belang van een goede of zekere rechtsorde zoveel mogelijk beperkt en teruggedrongen zou moeten of zelfs maar kunnen worden. Pogingen om dat te doen zullen vrijwel zeker leiden tot ‘de terugkeer van het verdrongene’: de onderdrukte fenomenen duiken steevast elders weer op, en meestal in moeilijker herkenbare en handelbare vormen. En sterker nog, het illegale kan zelfs worden beschouwd als constitutief voor het legale, zodat ‘uitroeien’ van illegaliteit tevens de ondergang van legaliteit zou betekenen. Een samenleving kan ten ondergaan aan een teveel aan illegaliteit, maar net zozeer aan een tekort daaraan – een treffende observatie van Durkheim.

In het resterende deel van dit essay wil ik proberen een alternatief voor deze reactie te schetsen: een meer ontspannen maar tegelijk meer productieve wijze van ‘omgang’ met

illegaliteit. In deze visie moeten we niet louter bestrijdingsmiddelen voor illegaliteit ontwikkelen, maar ook *omgangsregelingen* daarmee.

Om te beginnen is het dan belangrijk in te zien dat vormen van illegaliteit allang begrepen en geacommodeerd zijn binnen onze opvatting van legaliteit. Ik loop in dit kader in het kort een aantal mechanismen na die ons rechtssysteem hiervoor kent. Daarna ga ik in op het ‘onderhoud’ van de rechtsorde en de ‘omgangsregelingen’ met illegale fenomenen, waaraan de problematiek van het *gedogen* nauw verwant is. Tenslotte geef ik een aantal voorbeelden hoe we een andere houding ten opzichte van illegale of ‘wilde’ fenomenen kunnen ontwikkelen. Daarmee zijn geen beleidsmatig bruikbare formules gegeven voor hoe de rechtsorde moet worden beheerd. Maar ik denk wel dat zulk beheer een onmogelijke opgave zou worden, wanneer we niet meer in staat zijn om ons de bedoelde houding en de bedoelde omgang eigen te maken.

de spanning tussen recht en wet

Illegaliteit als constitutieve factor betekent zoals gezegd in de eerste plaats dat iedere legale orde onder de verdenking van illegaliteit staat. Net als bij Hamlet bestaat er een permanente verdenking van bastaardisering. Maar het heeft ook consequenties voor de aard van constitutionele activiteiten, dat wil zeggen alle activiteiten die de voortzetting of waarborging (re-constitutie) van een rechtsorde betreffen. Die behelzen een daad van geweld of willekeur in zoverre als ze altijd uitoefening vereisen van een oordeelsvermogen dat niet te vangen is in enige regel, al dan niet van ‘wettelijke’ aard.

Anders gezegd, gegeven de onuitroeibare, zelfs constitutieve aanwezigheid van illegaliteit is een stelsel van legaliteit zoals een rechtsorde altijd in zekere mate ‘lek’. Rechtsordes kennen daarom een diversiteit aan mechanismen en strategieën om lekken te repareren of te verhullen, dat wil zeggen illegaliteit op een (quasi-)legale wijze te stoppen of te accommoderen. Zo wordt met kunst- en vliegwerk, veelal in de vorm van retorica, het wankel evenwicht tussen legaliteit en illegaliteit in stand gehouden.

Een goede ingang tot een meer genuanceerd begrip van de institutionele juridische accommodatie van illegaliteit biedt het onderscheid tussen recht en wet. Tussen beide bestaat een noodzakelijke spanning, die misschien wel gemeengoed is in kringen van rechtsgeleerden, maar waarvan de betekenis niet altijd even makkelijk doordringt tot het publieke discours. Regering en Kamer bedenken nieuwe *wetten*, maar hun beleidsvoornemens varen onder de vlag van *rechtshandhaving*. We leven in een *rechtsstaat*, maar we moeten ons houden aan de *wet*. Zelfs al zouden we de *wet* kennen, zoals de bekende formule een ieder opdraagt, en ons er nog aan houden ook, dan nog kunnen we ons schuldig maken aan een *onrechtmatige* daad. Anderzijds voorziet het rechtssysteem in de mogelijkheid inbreuken op de wet onbestraft te laten, zoals bij schuldigverklaring zonder strafoplegging (denk aan een aantal euthanasie-uitspraken). Er is dus soms meer recht dan wet, en soms ook juist minder.

De idee dat recht en wet zouden kunnen en vooral zouden moeten samenvallen, is al zo’n eeuw geleden als formalistisch aan de kant gezet. De belangrijkste reden daarvoor is dat een

formalistisch wetsbegrip niet goed aansluit bij een dynamische samenleving – laat staan bij een samenleving die zichzelf als *maakbaar* beschouwt. De idee dat een regel kan worden begrepen los van de praktijk waarop hij betrekking heeft, verloor daarmee zijn plausibiliteit (voor zover hij die ooit, in een moderne samenleving, bezat). Het wettelijk stelsel is in onze samenleving verwikkeld geraakt met de doelstelling rechtvaardigheid te verwezenlijken. Daarmee rijst vanzelf het probleem wat te doen wanneer wetstoepassing zou leiden tot een onrechtvaardige uitkomst. Met andere woorden, wanneer de billijkheid of de rechtvaardigheid ‘illegaliteit’ eist in de zin van ‘buiten de wet om gaan’.

Het is nog niet zo eenvoudig om deze aanmerkelijke kwalificatie onder te brengen binnen het stelsel van de wet, zoals onze constitutionele orde dat eist. Op het terrein van het *burgerlijk recht* is, na decennialange discussies, geprobeerd deze kwalificatie rechtstreeks in het systeem op te nemen. Bij de herziening van het burgerlijk wetboek van 1992 is de norm van ‘redelijkheid en billijkheid’ expliciet als rechtsnorm opgenomen. Natuurlijk is daarmee het praktische probleem niet veranderd: hoe omschrijven en beperken we de vrijheid die ambtsdragers én burgers nodig hebben om, eventueel tegen de regel van de wet, rechtvaardigheid, sociaal welzijn, of andere maatschappelijk wenselijke doelstellingen te bevorderen? Wat voor antwoord we hierop ook kunnen geven – en zoals ik hieronder nog nader zal betogen is een zinnig antwoord zeker mogelijk – het zal niet de vorm hebben van een wettelijke regeling.

In het *strafrecht* ligt het nog minder voor de hand om te proberen ‘tegenwettelijke’ of ‘illegale’ handelingsvrijheid al in het wettelijk systeem zelf op te nemen. Absolute regelformuleringen zijn hier, meer nog dan elders in het recht, gewenst om de rechtszekerheid van burgers te waarborgen. Toch is ook hier discretionaire vrijheid net zo onvermijdelijk als elders. De ‘marges’ van het strafrecht komen daarom (mede) tot uitdrukking niet in de regelformuleringen zelf, maar in de beleidsvrijheid van het openbaar ministerie om al dan niet vervolging in te stellen (opportunitiebeginsel). En, bijvoorbeeld, in de vrijheid van de rechter om (binnen het wettelijke maximum) hoogte en aard van de strafmaat te bepalen.

Het *bestuursrecht* tenslotte kenmerkt zich door een expliciete, bewust gecreëerde openheid. Het bestuur heeft een zeer ruime, want zeer weinig omschreven ruimte om zelf normen te stellen en te handhaven, respectievelijk om daarvan af te zien. Dit is niet verwonderlijk, omdat het bestuur tenslotte in belangrijke mate een onderdeel vormt van de politiek. Haar vrijheid om de maatschappij naar democratische inzichten vorm te geven, zou sterk beperkt worden wanneer haar beleid zich louter binnen strikt in de wet omschreven grenzen zou kunnen bewegen. Zulk bestuur zou geen moderne verzorgingsmaatschappij kunnen vormgeven.

De afweging die aldus, op de diverse terreinen van het recht, steeds moet worden gemaakt tussen wettelijk kader en praktische maatschappelijke doelen en effecten, vormt de (theoretische) kern van de problematiek van de rechtshandhaving. Hierin ligt een zekere paradox besloten. Wet en wetstoepassing worden met een korreltje zout genomen, juist om het maatschappelijk effect van de wet te versterken. Modern recht beweegt zich zodoende tussen twee uitersten. Aan de ene kant strikte legaliteit, waarbij alle recht tot wet wordt herleid. Aan de andere kant vergaande

‘vermaatschappelijking’, waarbij alle recht tot maatschappelijke wenselijkheid of aanvaardbaarheid wordt herleid (en daarmee zou ophouden te bestaan).

Deze situatie kan uiteraard aanleiding geven tot conflicterende praktijken en interpretaties van rechtshandhaving. Zo is het Openbaar Ministerie niet gebonden aan toezeggingen van het bestuur, zelf niet als die op formele wijze zijn uitgevaardigd. Meer fundamenteel speelt hier de spanning tussen de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde, die ligt bij het bestuur en die voor het opsporen van strafbare feiten. Het eerste is vooral een zaak van de burgemeesters, het tweede vooral een zaak van justitie. Als derde betrokkene komt daarbij dan nog de politie, die beide taken op dagelijks concreet niveau moet zien te combineren. Veel hangt daarom in de praktijk af van het voor de burger ondoorzichtige, want informele overleg in de befaamde ‘driehoek’, de wekelijkse samenspraak van burgemeester, officier van justitie en politiechef. Dit is bij uitstek de plek waar vrijheden in de rechtshandhaving worden gearrangeerd; of met andere woorden, waar de balans tussen legaliteit en illegaliteit wordt opgemaakt. Niet in theoretische vorm, uiteraard, maar bij uitstek wel in praktische vorm.

Discretionaire ruimtes

De hierboven genoemde spanningen vormen een belangrijke grond voor het bestaan van wat Claude Lefort (in Frankrijk) en René Foqué en Paul Kuypers (in België en Nederland) wel de ‘open ruimte van het recht’, dan wel ‘de lege plek van de macht’ noemen. Hiermee bedoelen zij de ruimte van de informaliteit die bestaat ‘in de schaduw’ van de formele regels, de illegaliteit in de schaduw van de legaliteit. Opnieuw: in de schaduw, want de ‘open ruimte’ bestaat alleen door en in de omsluiting door legaliteit. Omgekeerd zou legaliteit ‘verstikken’ wanneer zij niet zulke open ruimtes bevatte.

Ik spreek zelf liever van ‘discretionaire ruimtes’, om aan te geven dat hier het vermogen tot uitoefening van discretie te pas komt. De relatieve openheid en onbepaaldheid die rechtsorde en recht noodzakelijkerwijze kenmerken, impliceren dat ambtsdragers, van hoog tot laag, noodzakelijk discretie uitoefenen. En die discretie, als noodzakelijke ‘speelruimte’ binnen een normstelling, kan logischerwijze niet zelf weer door andere normen zijn begrensd (want voor zulke normen zou immers weer eenzelfde vrije ruimte bestaan, etc.). Dit gegeven is mooi verwoord in Walter Benjamins Hamletparafrase: ‘there is something rotten in law’.

Discretie impliceert dat oordeelsvermogen moet worden uitgeoefend. De discretionaire ruimte accentueert zo mede de *verantwoordelijkheid* waaraan altijd gestalte moet worden gegeven wanneer ambtsdragers als politici, bestuurders en magistraten beslissingen nemen. Die beslissingen zijn nooit geheel en al ‘legaal gedekt’. De open ruimte impliceert dat er altijd verantwoordelijkheid wordt genomen, alsmede dat de beslissing altijd voor kritiek vatbaar is. De aanvechtbaarheid staat op gespannen voet met het juridisch indekken en vraagt daarom een zekere mate van coöperatie van betrokken partijen, in plaats van om ‘duidelijke normen’ en ‘heldere besluitvorming’.

Natuurlijk kent de rechtsorde mechanismen die de discussies gegenereerd door de open ruimtes moeten 'sluiten', die dus grenzen moeten stellen aan de 'subversieve' of prolifererende kracht van illegaliteit. Maar het is van groot belang in te zien dat ook die mechanismen zelf weer principieel 'open' zijn. Dat er uiteindelijk een instantie het laatste woord heeft, betekent in wezen alleen dat die instantie op dat moment noodzakelijk een 'geweldsmonopolie' uitoefent. De kwalificatie *de jure* slaat om in *de facto*. Waarbij dan tevens weer bedacht moet worden dat het *de facto* criterium ook weer de maatschappelijke reactie op en acceptatie van het 'geweld' omvat. Zo incorporeert de openheid van het recht uiteindelijk tevens de maatschappelijke effecten en de maatschappelijke acceptatie van formele juridische sluitingsmechanismen. Met andere woorden, wie meent dat de Grondwet het laatste woord vormt, begrijpt niet dat de Grondwet uiteindelijk slechts bestaat in de vorm van levend rechtsbewustzijn van burgers en ambtsdragers.

De Grondwet is dus vooral een retorisch en symbolisch middel om het rechtsbewustzijn passief uit te drukken. Maar ook om het actief te beïnvloeden. Dat inzicht vinden we terug in retorische en symbolische benaderingen van het recht, zoals die van de Tilburgse hoogleraren Willem Witteveen en Wibren van der Burg. Uit zulke benaderingen mogen we niet concluderen dat recht en rechtsorde 'louter retorica' en dus zonder werkelijke betekenis zijn. Integendeel, bedoeld wordt dat het om praktijken gaat die nooit los kunnen bestaan van de wijze waarop ze in het maatschappelijk leven en in het 'discours' worden ervaren, besproken, bewierookt en bekritiseerd. Dat kan overigens wel degelijk gebeuren zonder dat de actoren zich bewust zijn dat het object van hun retorica eigenlijk alleen in en door die retorica bestaat. Zo spreekt men in de Verenigde Staten heel veel over grondwettelijke kwesties en heeft men in die zin een levend rechtsbewustzijn, maar meestal hoort daar toch de illusie bij dat aan de (grond)wet tevens een onafhankelijk, 'objectief' bestaan kan worden toegekend, los van het spreken erover. Maar ook hier: recht zonder discours wordt tot een dode letter, of erger nog, tot een strategisch of totalitair machtsmiddel.

Deze gedachte dat de wet zo'n onafhankelijk bestaan heeft, draagt bij aan de illusie waar het hierboven over ging: de illusie dat de wet iets 'zuivers' en onbezoedelds is, dat voor een onberispelijke maatschappelijke orde zou kunnen zorgen indien we er maar in slaagden om haar onverkort te handhaven. De retorische benadering geeft daartegenover in ieder geval goed aan dat de wet en haar toepassing altijd iets essentieel omstredens bezitten. 'Gebruik' van de wet, 'law in action' zoals de rechtssociologen zeggen, heeft altijd iets controversieels. Het gaat altijd om een krachtenveld waarbij het erom gaat de beste verhouding te vinden tussen legale en illegale dimensies van sociale praktijken. Het is dus niet zozeer de illegaliteit op zichzelf die de rechtsorde verstoort, maar eerder het overmatig benadrukken van een van beide dimensies. Er bestaat geen eenvoudige oplossing voor de ingewikkelde en intrinsieke relatie tussen legaliteit en illegaliteit. Legaliteit produceert illegaliteit, en gaat altijd gepaard met illegaliteit. En bovendien verkeert illegaliteit, of in ieder geval de verdenking daarvan, altijd in het hart van de legaliteit.

Wilde praktijken en informele omgang

Legaliteit leeft altijd in ‘cohabitation’ met illegaliteit. Welke consequenties moet dit hebben voor onze houding met betrekking tot illegaliteit? Het meest gangbare antwoord luidt dat illegaliteit toch zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Dat kan in essentie op twee manieren: repressie en moralisering. Repressie wordt vaak rechtstreeks gekoppeld aan rechtshandhaving; handhaving wordt dan synoniem aan de opsporing en bestraffing van afwijkend gedrag. De politiek moet ‘boeven vangen’, zegt men dan. Het alternatief is morele correctie, vooral door (her)opvoeding. Traditioneel heet dit dat men (weer) ‘het verschil tussen mijn en dijn’ moet kennen.

En zonder twijfel hebben zowel repressie als moralisme een legitieme plaats in de instandhouding van de rechtsorde. Deze mechanismen kennen echter duidelijke beperkingen. Van repressie en strafrecht is bekend dat ze maar weinig positief effect hebben. Strenger straffen, meer cellen: de Verenigde Staten vormen een afschrikwekkend voorbeeld van de futiliteit van ‘striktere’ rechtshandhaving, ik noemde het hierboven al. Er bestaat een enorme gevangenispopulatie, maar het justitieel systeem maakt nog steeds overuren – en dit ondanks de onrustbarende hoeveelheid ‘plea bargains’ die er worden gesloten, in wezen een vorm van veroordeling zonder (volledig) proces. Als ‘last resort’ moet een strafrechtelijk systeem beschikbaar zijn, maar veel verder gaat haar bijdrage aan een fatsoenlijke samenleving niet.

Opvoeding heeft een veel grotere en constructievere betekenis, maar kan het probleem van de illegaliteit zeker niet uit de wereld helpen. Al is het maar omdat onze moderne maatschappij, zeker sinds zij ook multicultureel is geworden, wordt gekenmerkt door moreel pluralisme. Er bestaat eenvoudigweg geen consensus over morele waarden. In ons soort maatschappij zullen dus min of meer continu morele en praktische conflicten ontstaan, die deels ook consequenties hebben waar het gaat om de handhaving van recht en wet.

Er zijn met andere woorden duidelijke grenzen aan wat repressie en moralisme kunnen bereiken, waar het gaat om de ‘aanpak’ van illegaliteit. En sterker nog, beide oplossingen kunnen ook contraproductief werken. Iedereen weet uit eigen ervaring, bijvoorbeeld de eigen jeugd, dat ge- en verboden uitnodigen tot overtreding. Louter terugdringen van illegaliteit volstaat dus niet. Behalve dat het niet of onvoldoende werkt, vormt het ook een miskennis van het ‘normale’ karakter van het fenomeen illegaliteit in onze samenleving, zoals ik dat hierboven heb uiteengezet. De chronische en eigenlijk ‘gewone’ aanwezigheid van illegaliteit in onze samenleving vergt eerder een ‘horizontale’ dan een ‘verticale’ benadering, in termen van de bestuurskunde. We moeten met andere woorden wijzen van *omgang* weten te vinden met illegaliteit. Of, zoals ik het elders wel heb uitgedrukt, met de *wildheid* die het bestaan van illegale praktijken met zich meebrengt. Het grijze gebied tussen legaliteit en illegaliteit wordt gekenmerkt door ‘wilde praktijken’, waarin niet wordt geprobeerd de spanning tussen beide ‘op te heffen’, maar eerder om die te accepteren en er op een sociaal verantwoorde manier mee om te gaan.

De notie van ‘wilde praktijken’ is geïnspireerd op de term ‘unruly practices’, die eind jaren tachtig is gelanceerd door de Amerikaanse politicologe Nancy Fraser. Zij ontwikkelde dit begrip in een kritiek op de regelconceptie van moraal, de gedachte dus dat moreel handelen beschreven kan en moet worden in termen van het volgen van regels. Net als bijvoorbeeld

‘zorgethici’ als Carol Gilligan, en in Nederland Selma Sevenhuijsen en Marian Verkerk, meent Fraser dat verantwoord of moreel handelen niet louter regelvolging kan zijn, maar mede een bredere notie van zorg en verantwoordelijkheid voor de sociale gevolgen van het handelen moet omvatten. Zulke zorg vestigt onze aandacht, eerder dan de regelmoraal dat doet, op het belang van ‘ongeregelde praktijken’ voor het instandhouden van een fatsoenlijke sociale en juridische orde.

Gilligans bekendste voorbeeld behelst een herinterpretatie van een bekende morele casus. Een man heeft wanhopig een medicijn nodig voor zijn doodzieke vrouw, maar kan dit niet betalen en besluit daarom het uit een apotheek te stelen (overigens alweer een stereotype roltoedeling). Wanneer kinderen om een oordeel over deze casus wordt gevraagd, zeggen jongens meestal dat de man gestraft moet worden omdat hij de wet heeft overtreden. Meisjes tonen zich over het algemeen veel bezorgder over het opgevoerde probleem, en proberen alternatieve oplossingen te verzinnen waarin toch nog een compromis of verzoening mogelijk is. Met andere woorden, waar jongens vooral de ‘zwarte’ sfeer van criminaliteit voor ogen kwam, neigden meisjes meer tot een ‘grijze’ sfeer waar onder de toonbank, dan wel op basis van persoonlijk vertrouwen of sympathie wordt gehandeld.

Gilligan verzette zich terecht tegen de gangbare interpretatie van deze resultaten als zouden de jongens een hogere graad van moreel bewustzijn hebben bereikt dan de meisjes, omdat hun oordeel een universele regeltoepassing impliceert. Aan het getoonde genderverschil gaf Gilligan zelf echter een nogal controversiële, sterk psychologische uitleg. Meisjes zouden constitutioneel meer op zorg zijn aangelegd dan jongens. Mijn conclusie uit Gilligans onderzoek is dat meisjes in ieder geval beter het belang en de potentie inzagen van het ‘grijze’ circuit van ongeregelde praktijken. Daarin wordt niet zonder meer illegaal gehandeld, maar er wordt gepoogd een oplossing te bereiken die sociaal aanvaardbaar is en de instemming van betrokken partijen kan vinden, ook al kan het de toets der legaliteit niet geheel en al doorstaan. In het bewustzijn dat een rechtsnorm wordt geschonden, tonen de betrokken partijen ‘zorg’ zowel voor de oplossing van het onmiddellijke probleem als voor de wijze waarop de gekozen oplossing een sociaal en moreel verantwoorde inkadering kan krijgen.

Wilde praktijken, in mijn omschrijving, zijn praktijken waarin elementen van illegaliteit een rol spelen die zich aan regulering via repressie of moralisering onttrekken. Mijn voorstel is dus dat we omgangsregelingen met die wildheid tot stand brengen. Zulke regelingen kunnen in formele vorm bestaan, zoals de omgangsregelingen in het familierecht laten zien. Maar ze kunnen ook een informele vorm aannemen. Zoals het voorbeeld van het familierecht ook duidelijk maakt, zijn omgangsregelingen niet altijd ideaal, of zelfs maar aangenaam. Maar dit voorbeeld maakt evenzeer duidelijk dat we in ons type maatschappij niet zonder zulke regelingen kunnen. Tenzij we eindeloze juridische, of zelfs regelrechte persoonlijke confrontaties zouden prefereren; dan wel zouden menen dat we weer een sociale moraal ingang kunnen doen vinden die kinderopvoeding weer exclusief aan (goede!) huwelijken verbindt.

Dit voorstel vertoont mijns inziens duidelijke raakvlakken met wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de institutionele borging van publiek belang noemt. In haar rapport *Het borgen van publiek belang* uit 2000 wijst zij nadrukkelijk op het belang van zulke borging, in

relatie tot andere wijzen van borging als hiërarchie, concurrentie en binding vooraf met regels. Institutionele borging, ‘de behartiging van publieke belangen door het versterken van bepaalde normen en waarden in private dan wel publieke organisaties’, verschaft volgens de Raad ‘een basis voor zelfregulering’, wat zij ziet als een belangrijk alternatief voor de te eenvoudige tegenstelling markt-overheid.

Het gedogen en de omgang met wildheid

De bekendste en meest sprekende vorm van omgang met wildheid in Nederland is het veelbetwiste *gedogen*. Zoals ik elders ook heb betoogd, is welbegrepen gedogen geen teken van slapheid maar juist van kracht. Het is geen kwestie van louter compromissen sluiten, of van de kool en de geit willen sparen, maar een kwestie van weten om te gaan met spanningen die inherent zijn aan de instandhouding van een rechtsorde. Gedogen geeft uitdrukking aan de erkenning dat die instandhouding meer inhoudt dan ‘zich gewoon (weer) aan de regels houden’. Het creëert en ondersteunt ‘informele rechtsordes’, die niet zozeer een ondermijning van de formele rechtsorde vormen als wel een noodzakelijke aanvulling daarop en ondersteuning daarvan.

Centraal in deze opvatting staat de overtuiging dat de instandhouding van de rechtsorde een project moet zijn van overheid en burger gezamenlijk. Geen overheid ter wereld zal een orde kunnen garanderen wanneer die niet al grotendeels door burgers zelf wordt gedragen. Gedogen kan daarom tot op grote hoogte worden begrepen als ondersteuning en bevordering van goed *burgerschap*. De uitdaging voor de overheid bestaat erin zodanige voorwaarden te creëren dat burgers (weer) in staat zijn om zelf sociaal verantwoorde oplossingen tot stand te brengen voor de fricties die in onze moderne, plurale en multiculturele rechtsorde onvermijdelijk zullen optreden.

Gedogen is dus een specifieke wijze van omgang met wildheid – een van de bestuurlijk-politieke mogelijkheden om problematiek die samenhangt met ‘illegaliteit’ in de samenleving op een sociaal verantwoorde wijze tegemoet te treden. De idee van gedogen dan wel ‘omgang met wildheid’, als alternatief voor een repressieve of moralistische houding ten opzichte van illegaliteit, kan mijns inziens op drie niveaus zijn vruchten afwerpen. In de context van gedoogbeleid heb ik dat wel de ‘meerwaarde’ van omgang met wildheid genoemd.

Het eerste niveau is dat van een *pragmatische* omgang. Weerzin tegen de gedachte dat illegaliteit omgang in plaats van bestrijding behoeft, vermindert sterk wanneer het inzicht doorbreekt dat omgang praktisch beter uitwerkt dan bestrijding. Dat wil zeggen, dat de resultaten van omgang beter zijn dan die van bestrijding, ook en juist vanuit het perspectief van de ‘bestrijders’ zelf. Een klassiek voorbeeld is de abortus. In het relatief permissieve klimaat van de gezondheidszorg in Nederland was het, in ieder geval vergeleken met het buitenland, goed mogelijk om een (medisch verantwoorde) abortus te laten uitvoeren, hoewel de wet dit eigenlijk niet toestond. Toch behoren de abortuscijfers in Nederland traditioneel tot de laagste ter wereld. De feitelijke mogelijkheid tot ‘illegaal’ gedrag en zelfs de feitelijke ‘aanmoediging’ daarvan door

de overheid leidden hier dus niet tot een proliferatie van illegaliteit. Ook tegenstanders van abortus zouden daar blij mee moeten zijn.

Ze zijn dat overigens vaak niet. De weezin dat de overheid zich neerlegt, of zelfs aansluit, bij illegaal geachte activiteiten blijft veelal overheersen, ook al wordt op deze manier ‘het kwaad’ in feite het meest effectief bestreden. Hierbij speelt in de regel ook de overtuiging een rol dat het om immorele activiteiten gaat. Voor bestrijders is het een onoverkomelijke gedachte dat de overheid uit eigen beweging en vrije wil gedrag zou faciliteren dat als immoreel wordt beschouwd, zelfs wanneer zou blijken dat dit praktisch een wenselijke ontwikkeling bevordert.

Toch zou het ook een misverstand zijn te menen dat de idee van omgang met illegaliteit, ook in de sfeer van typische ‘zedelijkheidskwesies’ als abortus, euthanasie, prostitutie en drugsgebruik, louter gerechtvaardigd kan worden als een ‘trade-off’ tussen pragmatische en morele overwegingen. Het is niet zo dat we maar tot omgangsregelingen moeten overgaan, louter omdat de pragmatische baten daarvan, volgens de een of andere maatstaf, uiteindelijk de morele kosten zouden goedmaken.

‘Wilde praktijken’ kunnen namelijk wel degelijk *morele* (meer)waarde realiseren. Juist het gebrek aan duidelijke wettelijke oriëntatie zorgt ervoor dat deelnemers aan wilde praktijken zelf een ‘repertoire’ aan houdingen en praktijken moeten ontwikkelen om sociaal en moreel aanvaardbare omgangsvormen te vinden. Gesteld al dat ze in eerste instantie in moreel opzicht tekort schoten (wat vaak niet zo is), komen deelnemers aan wilde praktijken zo ‘werkende weg’ (om oud-premier Lubbers te citeren) tot morele inzichten en opvattingen. Wilde praktijken kunnen met andere woorden bij uitstek morele leerprocessen bevorderen, juist omdat direct juridisch of moreel gezag afwezig is. Of ‘opgeschort’, zoals postmoderne denkers zouden zeggen.

Een wellicht speculatief, maar instructief voorbeeld levert het moderne voetbal. Wie dit vergelijkt met het spel van twintig of dertig jaar geleden, kan moeiteloos vaststellen dat er een vergaande verruwing heeft plaatsgevonden. ‘Professionele overtredingen’ zijn aan de orde van de dag. Onvermijdelijk stapelen daarbij conflicten over regels en arbitrage zich op. Regelmatig komen commissies bijeen om zich te beraden over aanpassing van de spelregels, dan wel de toepassing daarvan. Het lijkt weinig te helpen. Een interessante oplossing zou zijn om een tijdlang eens wedstrijden te laten spelen gewoon *zonder* scheidsrechter. Dat zal allicht in eerste instantie tot meer ruzies leiden, maar al snel zullen de deelnemers/spelers toch inzien dat die door zelfbeperking kunnen worden opgelost, of in ieder geval verminderd.

Bedenk dat dit voorstel niet inhoudt om voortaan ‘zonder regels’ te spelen en al helemaal niet om afstand te doen van oordeelsvermogen. De regels van het spel zijn ook zonder aanwezigheid van een scheidsrechter heel wel toegankelijk; met andere woorden, de functie van een scheidsrechter is vooral faciliterend. Die faciliterende functie gaat echter verloren wanneer het eraan verbonden gezag niet meer effectief kan worden uitgeoefend. Herwinning van inzicht in de betekenis van gezag kan hier waarschijnlijk het beste worden bereikt niet door strengere arbitrage, maar door afwezigheid ervan. Spelers kunnen dan weer zelf de betekenis van de regels van het spel gaan begrijpen en ook inzien dat een scheidsrechter in wezen alleen een ‘bekrachtiger’ van

die regels is, in plaats van iemand op wie conflicten kunnen of moeten worden afgewenteld. Ze zullen (weer) in staat zijn tot zelfregulerend en zelfbeperkend gedrag.

Het voetbal is in wezen een gunstig voorbeeld, omdat de regels relatief eenvoudig en duidelijk zijn. Bovendien bestaan er ruim voldoende voorbeelden van succesvolle zelfregulering en zelfbeperking – in ieder geval in het verleden. Zo geldt voor alle ‘wilde praktijken’ dat aan bepaalde randvoorwaarden voldaan moet zijn, wil de ‘morele meerwaarde’ van zulke praktijken zich kunnen realiseren. Het gaat dan zowel om institutionele als om individuele voorwaarden en houdingen.

Wie dit idealistisch zou noemen en bijvoorbeeld op ‘realistische’ gronden meent dat zulke randvoorwaarden in de huidige samenleving niet meer aanwezig zijn, zal moeten uitleggen welk alternatief er dan nog voorhanden is, buiten de eerder genoemde repressie of moralisering. Het eerste is niet effectief, leidt daarom tot de roep om nóg krachtiger optreden, een negatieve dialectiek die uiteindelijk leidt tot een politiestaat. Het tweede is vanwege emancipatoir bereikte mondigheid en moreel pluralisme zeer discutabel en in veel opzichten onwenselijk.

Ten slotte is er nog een derde niveau van potentiële ‘meerwaarde’ van omgang met wildheid. Omgang met en waardering van wildheid kan bijdragen aan respect voor ‘het andere’ in onze samenleving: datgene wat wij ofwel willen buitensluiten, ofwel willen incorporeren, maar dat zich aan beide onttrekt. Datgene dus waarvoor wij zowel angst als respect hebben, omdat het zich ophoudt aan de grenzen van wat wij als normaal ervaren, beschrijven en behandelen. Op dit niveau impliceert de omgang met wildheid inderdaad, zoals veel critici tegenwerpen, een vorm van ‘transgressie’. Die is echter niet gericht op verstoring van de rechtsorde, maar op een exploratie en waardering van wat normaal gesproken door die orde wordt buitengesloten. Juist omdat confrontatie met zulke wildheid of vreemdheid een ontregelend en verontrustend effect heeft, is het belangrijk haar betekenis te erkennen, in plaats van te ontkennen.

Omgang met wildheid is zoals al gezegd geen oplossing voor alle problemen van illegaliteit en houdt geen vaste receptuur in voor bestuurlijk, justitieel of politieel handelen. Eerder verwijst het naar een visie op illegaliteit en naar een houding ten opzichte daarvan die zowel burgers als ambtsdragers zich eigen kunnen en moeten maken. Het onaantrekkelijke alternatief hiervoor is voortgaan op de weg van (grotendeels illusionaire) ‘risicobeheersing’ door anonieme, repressieve machten en van steeds meer ‘controle’, ‘toezicht’ en ‘handhaving’ door instituties met een steeds twijfelachtiger democratisch mandaat.

Dit essay heeft niet de strekking of de ambitie suggesties te doen hoe noties als discretionaire ruimtes en omgang met wildheid systematisch en beleidsmatig kunnen worden vertaald naar de hervorming van politieke instituties. (Enkele concrete analyses en voorstellen in die richting zijn te vinden in de genoemde recente Balie-publicatie van Jelle van der Meer en Marcel Ham, en van Pieter Hilhorst). Het gaat mij in de eerste plaats om een ‘houding’ ten opzichte van illegaliteit en haar betekenis voor de samenleving: een bereidheid om een omgang te vinden met illegale fenomenen. Daarbij zijn de vorming van een individuele houding en van (informele) sociale praktijken in eerste instantie belangrijker dan de (formele) inrichting dan wel

verandering van instituties – hoewel natuurlijk beide noodzakelijk zijn om de gewenste maatschappelijke effecten van de omgang met illegaliteit dan wel met wilde praktijken te realiseren.

Vanuit dit perspectief beschrijf ik in het hiernavolgende drie praktische voorbeelden die de houding en de visie die mij voor ogen staan proberen uit te drukken. Alle drie gaan over heel concrete maatschappelijke praktijken en dilemma's. De eerste twee betreffen typisch 'sociale' kwesties: het zwerven en het illegaal verblijf. De derde gaat over een actuele kwestie van vermarkting: de (des)organisatie van de spoorwegen. In deze korte beschouwingen probeer ik ook de mogelijke 'meerwaardes' van de bedoelde 'omgang' aannemelijk te maken.

Omgang met wilde praktijken 1: Zwerven

Een voorbeeld van omgang met illegaliteit of de daaruit resulterende 'wilde praktijken' in de samenleving vormt de confrontatie met zwervers, dak- of thuislozen, zoals die bijvoorbeeld op grote stations dagelijks kan plaatsvinden. Zwerven is een 'illegale' activiteit bij uitstek in de zin zoals bedoeld in dit essay. Zwervers vallen enerzijds in veel opzichten buiten duidelijke wettelijke kaders, hoewel ze anderzijds natuurlijk geenszins criminelen zijn. Op esthetisch niveau kunnen we zwerven zien als de 'negatie' van de bijna universele behoefte van mensen om zich te 'fixeren', om de onzekerheid van het eigen bestaan en de eigen identiteit vast te stellen en vast te leggen. Zoals Michel Foucault zo mooi in protest hiertegen zei: 'laat het vaststellen van onze identiteit maar aan de politie over'.

De sterkste 'fixator' van alle is misschien wel de idee van *thuis*. Denk bijvoorbeeld aan een uitdrukking als 'Oost West, thuis best', of nog sprekender aan het Engelse gezegde: 'There's no place like home' – een thema dat de Amerikaanse politiek filosofe Bonnie Honig in haar recente boek *Democracy and the foreigner* op originele wijze uitwerkt. In zijn ondubbelzinnige dubbelzinnigheid geeft deze uitdrukking heel precies de ambivalenties van verlangen en angst omtrent de idee van 'home' weer. Enerzijds is thuis de plek waar je je onbedreigd voelt. Dit geeft eigenlijk ook de keerzijde al aan: de behoefte aan thuis ontstaat door de behoefte om bedreiging af te wenden. En weer omgekeerd: overal waar je je onbedreigd voelt, is het in zekere zin je thuis. Vandaar de tweede betekenis van de uitdrukking: 'there is no place like home', er is niet zo'n soort plek als 'thuis'. We moeten die plek, of plekken, zelf creëren. Zoals opnieuw de Engelsen zeggen, 'make yourself at home'. Dat is eigenlijk wat zwervers doen.

Omdat het ons – overigens natuurlijk met name de zwervers zelf – confronteert met de verborgen angsten, behoeften en onzekerheden rondom de notie van 'thuis', heeft de 'omgang met wildheid' in het geval van zwervers een 'esthetische meerwaarde'. Dit is overigens een opvatting die ook, en wellicht juist, bij de hulpverlening kan worden gevonden. Zo werd op een bijeenkomst bij de RIAGG in Amsterdam (inmiddels omgedoopt tot 'Mentrum') enkele jaren geleden een casus gepresenteerd van een zwerver die (letterlijk) zijn tent had opgeslagen in het westelijk havengebied. Af en toe bracht de sociaal-psychiatrisch verpleegkundige hem te fiets een bezoek. Op videoband was een tamelijk haveloze en verwaarloosde man te zien, beroet door de walmen

van zijn petroleumlamp. Hij was echter goed aanspreekbaar, leek zichzelf meestal te kunnen redden en had bovendien een hekel aan intramurale zorg. De verzamelde deskundigen, uit alle lagen van de geestelijke gezondheidszorg, waren verdeeld over de vraag of de man inderdaad voldoende zelfredzaam was. Maar allen hadden begrip voor zijn levenswijze, zagen de ‘esthetische’ waarde daarvan heel goed in en lieten die in hun oordeel over al dan niet ingrijpen ook zwaar wegen.

Maar ook de andere meerwaardes komen in het zwerven en de omgang daarmee tot uitdrukking. Het delen van een ruimte als een stationshal, al is het maar op vluchtige en oppervlakkige wijze, heeft een zekere opvoedende waarde voor zowel zwervers als reizigers. Beide ontwikkelen een minimale wijze van met elkaar omgaan, een ‘modus vivendi’ die in ieder geval bepaalde morele normen van bijvoorbeeld zelfrespect en zelfwaardering bevordert – bij beide groepen. Dit kunnen we een ‘morele meerwaarde’ noemen. Een mooi anecdotisch voorbeeld vormt de situatie die ik ooit aantrof op Amsterdam CS om vijf uur ’s ochtends. Als nachttreinreiziger moet men daar door de nauwe oost-uitgang naar buiten, precies op het moment dat het station daar ook weer toegang biedt aan de vaste populatie ongeregeld volk van onder meer zwervers, daklozen en verslaafden. Aan weerszijden van de doorgang staan bewakers. Tijdens het passeren wisselen de binnenkomende ‘ongeregelde’ personen en de bewaking heel even een blik van verstandhouding. Een heel kort moment, en niet van harte allicht, maar toch van groot belang voor de wederzijdse erkenning dat men de dag weer in elkaars nabijheid zal gaan doorbrengen en dat dit een bepaalde modus vivendi en zelfs een bepaalde morele houding van beiden vereist, namelijk het elkaar in de waarde laten.

Maar zelfs als men geen hoge pet op heeft van deze morele betekenis, blijft nog altijd het feit dat het verblijf van zwervers in stationshallen relatief een goede praktische oplossing vormt. Ze moeten toch érgens verblijven, zeker als het koud en nat is. De verdunnende en snel ‘doorlopende’ populatie van treinreizigers op stations vormt daarvoor een goede omgeving, die sociaal en ruimtelijk isolement enigszins tegengaat en tegelijk overlast en confrontatie tot een redelijk niveau beperkt.

Omgang met wilde praktijken 2: Illegaal verblijf

Een tweede voorbeeld vormt de omgang met de meest letterlijke vorm van illegaliteit: het illegaal verblijf. Nederland kreeg, net als de meeste andere welvarende landen, de laatste tien à vijftien jaar te maken met aanzienlijke aantallen migranten. Alle drie de traditionele ‘fronten’ van migratie laten een stijging zien. Onder meer als gevolg van de beëindiging van de communistische dictaturen in Oost-Europa zoekt een toenemend aantal migranten werk in westerse landen. Reeds gevestigde migranten brengen verder een aanzienlijke ‘vervolgmigratie’ met zich mee in de vorm van gezinsvorming en gezinshereniging. Last but not least is er de asielmigratie. Vele tienduizenden mensen vragen ieder jaar politiek asiel in Nederland. (Overigens natuurlijk nog steeds veel minder dan in de ‘regio van herkomst’. Zo bevinden zich nog steeds de grootste vluchtelingenpopulaties ter wereld in landen als Iran en Pakistan, grotendeels afkomstig uit

buurland Afghanistan. Verder verschijnen vluchtelingenstromen die zich binnen de betreffende landsgrenzen afspeelen niet eens in de asielstatistieken.)

Formulering en uitvoering van een restrictief immigratiebeleid, zoals Nederland en andere West-Europese landen dat voeren, kent vele problemen en valkuilen. Dat begint al bij het opstellen van toelatingscriteria en de handhaving daarvan. De IND, de organisatie die deze klussen moet klaren, komt om de haverklap negatief in het nieuws, net als de successievelijke staatssecretarissen van Justitie die verantwoordelijk zijn voor het beleid. Voor de rijksoverheid blijkt het vaak op grond van zowel humanitaire als praktische redenen onmogelijk om een effectief uitzettingsbeleid voor afgewezen asielzoekers te voeren. Daarnaast is er het dilemma wat te doen met formeel illegaal verblijvende, maar inmiddels goed in Nederland ingeburgerde personen – veelal de groep van ‘witte illegalen’. Netto resultaat van de problematiek is dat in Nederland een aanzienlijk aantal mensen illegaal verblijft. Noch de retorica van ‘heldere keuzen’ in de politieke besluitvorming, noch die van ‘consequente uitvoering’ van het beleid blijkt hierin wezenlijk verandering te kunnen brengen.

Soms is zelfs het tegendeel het geval. Wat betreft de witte illegalen werd een tijdlang, in het bijzonder door staatssecretaris Kosto, een relatief ruimhartig beleid gevoerd, op basis van de ‘discretie’ die de staatssecretaris heeft om een verblijfsvergunning te verlenen, bijvoorbeeld op humanitaire gronden. Dit is een typisch voorbeeld van het opereren in een schemerzone, een ‘grijs’ gebied waarin het ‘oordeelsvermogen’ van de betrokkene(n) een cruciale rol speelt. De Raad van State oordeelde echter in 1995 deze discretie ondoorzichtig en daarom in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Zij verlangde heldere, toetsbare normen. Het voorspelbare, rechtstreekse gevolg hiervan was een veel restrictiever toelatingsregime. Kamerleden, zelfs degenen die voor de ‘helderheid’ hadden gepleit, schrokken zich een hoedje en eisten vervolgens juist weer versoepeling van het beleid.

Zo zien we het dilemma, of zelfs de paradox, van de beheersbaarheid zich ontvouwen. Zouden we er al in slagen heldere regels te formuleren en die krachtig te handhaven (quod non), dan zal het aantal illegalen niet af- maar juist toenemen. Velen zullen een illegaal verblijf in Nederland verkieszen boven weggaan (of niet binnenkomen). De praktijk zal deels ‘ondergronds’ gaan. Het wordt dan nog moeilijker om toezicht en controle uit te oefenen. Het paradoxale resultaat van strenger optreden is het verlies van grip op de werkelijkheid.

Een treffende illustratie hiervan vormt de zeker in Nederland als dringend ervaren problematiek van het toelatings- en (vooral) uitzettingsbeleid voor asielzoekers. Praktisch is het heel moeilijk om mensen te beletten naar Nederland te komen en asiel te vragen, en nog veel moeilijker om ze te verwijderen wanneer ze niet aan de criteria voldoen. Het land van herkomst is onbekend, of nog in een soort van (burger)oorlog verwickeld, of wil eenvoudig haar eigen burgers niet meer terugzien. Opperuimd staat netjes, zo denken politici ook daar.

Zodoende verlaten feitelijk maar weinig af- en uitgewezen asielzoekers Nederland; zij verkieszen de illegaliteit boven terugkeer. Politici die een ‘harder’ of ‘striktter’ asielbeleid voorstaan, verstrikken zich snel in de weerbarstige problematiek. Zo stelde het Tweede Kamerlid van de Camp (CDA) tijdens de beschouwingen over de Justitiebegroting 2002 voor om de

uitzetting te bevorderen door ‘het zich in Nederland ophouden nadat men de asielpcedure heeft beëindigd’ tot strafbaar feit te maken. Maar zoals zijn collega Dittrich (D66) hem uitlegde, betekent dit alleen dat iemand in de cel belandt, niet dat hij (thans of later) het land verlaat. Sterker nog, het Kamerlid Rouvoet van de ChristenUnie wees erop dat mensen die niet uitzetbaar zijn (omdat het land van herkomst onbekend is) en voor wie de opvang (ingevolge het striktere beleid) niet meer toegankelijk is, wel gedwongen zouden zijn de illegaliteit in te gaan en door dit voorstel louter om die reden strafbaar zouden zijn. Een waarlijk kafkaïaans scenario.

Niet toevallig worden de afgelopen jaren vooral ‘indirecte’ middelen beproefd om illegaal verblijf uit te bannen of althans te bemoeilijken. De Koppelingswet en de Wet Ketenaansprakelijkheid maken het voor werkgevers aanzienlijk bezwaarlijker om personen die illegaal in Nederland verblijven in dienst te nemen. Eenzelfde strategie is beproefd in de nieuwe aanpak van prostitutie, ook zo’n typisch terrein waar gedogen vroeger het belangrijkste beleidsinstrument vormde. Sinds 1 januari 2001 is prostitutie een geheel gelegaliseerde bedrijfstak. Dat lijkt een emancipatoire zet – hoe vaak is er in het verleden door allerlei actiegroepen en bewegingen niet voor gepleit om prostitutie uit de marges van het maatschappelijk bestaan te halen? Het lijkt er echter op alsof de belastingdienst hier de belangrijkste ‘legaliserende’ instantie is, met als gevolg dat veel prostituees alsnog ontduikingsgedrag gaan vertonen. ‘Het zwarte circuit bloeit als nooit tevoren’, meldt een Amsterdamse bordeelhouder (pardon, ondernemer) in *de Volkskrant* van 27 september 2001. De zestien werknemers die hij twee jaar geleden in dienst had lieten zich destijds allen als zelfstandig ondernemer registreren; maar nu waren daar nog maar twee van over. Problemen met de belastingen, vooral. En twee studentes die niet geregistreerd wilden staan met het oog op hun latere carrière in een andere bedrijfstak.

Deze administratieve wijze van regulering van illegaliteit stuit dus zowel op strategische ontduiking, als op morele weerstand, vooral bij groepen die geen grote economische of sociale weerbaarheid bezitten. Zo zijn er pogingen geweest om niet alleen aannemers verantwoordelijk te maken voor de legale status van hun werknemers (alook die van de door hen gebruikte koppelbazen), maar ook schooldirecteuren een soortgelijke functie op te dringen met betrekking tot de verblijfsstatus van kinderen op hun school. Ook ziekenhuizen kennen vergelijkbare problemen. Opvallend is dat in deze gevallen gemeenten regelmatig aan de kant van ‘hun burgers’, dat wil zeggen de illegalen gaan staan. Sowieso bestaat op lokaal niveau veelal verzet tegen uitzetting van ‘sympathieke’ illegalen, zoals Zekerya Gümüs en zijn familie in 1997. Deze worstelingen met de materie illustreren bij uitstek dat de ‘omgang’ met de problematiek van illegaal verblijf niet gebaat is bij stoere taal van helderheid en consequentheid, maar eerder bij een informele, discretionaire aanpak.

Ook bij de illegalenproblematiek kunnen we de besproken drie vormen van ‘meerwaarde’ van omgang met wildheid herkennen. De socioloog Godfried Engbersen en de criminologe Joanne van der Leun, die uitgebreid onderzoek deden naar ‘illegale verblijfsstrategieën’ in Rotterdam, bevelen een mix van vier beleidsopties aan: het vergroten van de kans dat economische migranten hier legaal kunnen werken; een beperkte legaliseringsregeling voor ‘witte

illegalen' en vergelijkbare gevallen; een creatief terugkeerbeleid; en een vorm van gedogen die het belang van 'locale vangnetten' en lokale opvang erkent. Engbersen en Van der Leun komen daarmee tot een aanbeveling van gedoogbeleid, een vorm van 'omgang met wildheid', omdat zij dit geïnspireerd zien door 'contextafhankelijke praktische rationaliteit', die weer wordt uitgelegd als het vermogen om een juiste afweging te maken tussen pragmatische en morele inzichten.

Maar bij de illegaliteitsproblematiek speelt mijns inziens ook de esthetische meerwaarde een niet te onderschatten rol. Zij confronteert de Nederlanders op indringende en soms hardhandige wijze met de nieuwe realiteit van globalisering en de daarmee samenhangende mobiliteit, gedreven door economische en politieke imperatieven. Om Nederland staat allang geen solide economische, politieke en culturele muur meer. Om Europa, tot op zekere hoogte, nog wel. Maar wat vinden we eigenlijk van het 'fort Europa', dat toch geen ander doel kan hebben dan ons af te schermen van de vermoede barbarij van de schemerzones erbuiten? En wat te denken van verzet tegen de vestiging van asielzoekerscentra om de hoek vanuit het motief dat dit de waarde van het eigen huis zal doen dalen? Dit lijkt toch een veel angstwekkender, want veel meer in de 'ijzeren greep van rationaliteit' gevangen uiting van vreemdelingenangst dan moslims die zeggen begrip te hebben voor de verwoesting van het World Trade Center in New York. Herstel van het vermogen om vreemdheid te appreciëren is in onze marktgeoriënteerde samenleving daarom van groter belang dan ooit.

Omgang met wilde praktijken 3: de spoorwegen

Zoals bij alle openbare nutsbedrijven zijn ook bij het spoorbedrijf maatregelen genomen die haar vatbaar moeten maken voor de tucht van de markt. Een van de belangrijkste maatregelen houdt in dat zulke bedrijven worden opgesplitst in verschillende diensten, die 'functioneel worden gescheiden'. Om concurrentie mogelijk te maken tussen treindienstaanbieders moeten organisatie, zeggenschap en onderhoud van de infrastructuur worden gescheiden van de eigenlijke vervoersactiviteit. Zo is het thans de NS, als verzelfstandigde maatschappij, die ons feitelijk vervoert, maar het beheer van de infrastructuur ligt bij Railinfrabeheer, een overheidsorganisatie. Bij bijvoorbeeld kabelmaatschappijen is ook die infrastructuur geprivatiseerd, maar hetzelfde principe geldt: beheer en exploitatie van de infrastructuur moet gebeuren gescheiden van de exploitatie van wat via die infrastructuur wordt doorgegeven (de 'content', heet dat in het onthechte marktvocabulair).

Inmiddels blijkt dat deze 'functionele scheiding' de vele problemen van de treinenloop veelal niet vermindert, maar veeleer juist verergert. In aanzienlijke mate verantwoordelijk hiervoor is de verwaarlozing van de menselijke kant in deze opsplitsing. Wat is er aan de hand? Voorheen waren weliswaar de bedoelde activiteiten ook al functioneel gescheiden, maar degenen die de functies uitoefenden zaten aan weerszijden van één en dezelfde ruimte. Als er iets dringends moest gebeuren, werd gewoon naar de collega aan de overzijde geschreeuwd. Nu echter zitten beide groepen in aparte gebouwen en is het roepen vervangen door computerbemiddelde communicatie, die slecht verloopt. Misschien dat dit computersysteem niet bijster goed is. Maar

zelfs een geheel adequaat computersysteem is hoogstwaarschijnlijk altijd minder gebruiksvriendelijk en betrouwbaar dan het eenvoudig aanroepen van een collega.

Het gevoel samen even een probleem op te lossen, is er nu niet meer bij. En de betrokkenen zijn natuurlijk in feite ook geen collega's meer, maar hooguit functioneel verwante functionarissen, misschien zelfs concurrenten. Hoe dan ook staan ze niet meer bij dezelfde koffieautomaat en kankeren ze niet meer op dezelfde chef. Dit type inzicht vond de commissie-Oosting, die de vuurwerkkramp in Enschede heeft onderzocht, belangrijk genoeg om in haar rapport te memoreren. Zij kwam tot de opvallende conclusie dat niet zozeer de precieze inhoud van rampenplannen van belang is, als wel het oefenen ermee. Door die oefening leren de betrokken functionarissen elkaar persoonlijk kennen en kunnen zij een belangrijke, informele 'understanding' ontwikkelen.

De functionele scheiding lijkt ook om andere redenen een weinig veelbelovend middel om problemen in de treinloop te voorkomen. Zo had voorheen de machinist een bahco bij zich en kon hij, mede op grond van zijn technische opleiding, gebreken aan het materiaal nog wel eens ter plekke oplossen. Nu is dat veelal onmogelijk, omdat de betreffende hardware eigendom is van een ander bedrijf, of althans daar in beheer (gehuurd, geleased, enzovoorts). In de plaats van sleutelende machinist en roepende treindienstleider komen in de nieuwe marktgeoriënteerde leer 'stevige afspraken' tussen de (vele) betrokken partijen, waaruit 'helder' moet blijken wie waarvoor verantwoordelijk is.

De ervaring van bijvoorbeeld de Britse spoorwegen suggereert echter dat zulke afspraken en zulk toezicht niet zozeer leiden tot het voorkómen van falen, maar eerder tot het *achteraf* kunnen vaststellen wie precies voor alsnog ontstane problemen en (vooral) schade verantwoordelijk dan wel aansprakelijk is. En zelfs dat alleen vooral in theorie, want de ellenlange procedures die hiermee gepaard gaan – en waaraan vooral advocaten veel geld verdienen – eindigen niet zelden in strategische en ondoorzichtige schikkingen. Ongetwijfeld zal dat ook nu na de déconfiture van het megalomane energiehandelsbedrijf Enron weer gaan gebeuren. Ook dit is een reden om het model van marktwerking en 'onafhankelijk' niet onverdeeld toe te juichen.

Aansluitend bij zulke inzichten stelt het kabinet nu in de recente nota *Kaderstellende visie op toezicht*, over de organisatie en functioneren van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, dat 'de professionalisering van en een cultuuromslag onder toezichthouders van groot belang zijn. Daarom moeten 'zachte' of organisatieculturele kanten van toezicht, zoals onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect, de wijze van onderling communiceren, houding en bejegening alsmede beeldvorming bij de taakuitvoering betrokken worden.'

Uit het voorbeeld van de spoorwegen blijkt in de eerste plaats dat de rommelige situatie die voorheen bestond, het 'grijze gebied', in feite in de praktijk beter (en veiliger!) uitpakte dan de functionele opdeling in afzonderlijke bedrijven die de vermarkting eist. De 'wildheid' van die situatie had daarom in ieder geval een pragmatische meerwaarde. Maar het gaat hier niet louter om een vraag wat het meest efficiënt werkt. De oude situatie had ook een 'morele' meerwaarde, in die zin dat zij waarden van onderlinge solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid

bevorderde. De nieuwe situatie daarentegen kenmerkt zich vooral door onthechting en moedeloosheid, met als treurig hoogtepunt, of dieptepunt, treindienstleiders die er in een crisissituatie uit pure frustratie de brui aan geven en gewoon naar huis gaan omdat ze het ook niet meer weten.

Helemaal hopeloos wordt het wanneer de oplossing voor de crisissituatie vervolgens wordt gezocht in het aanstellen van crisismanagers en directeuren met extreem hoge salarissen, riante optieregelingen en vooraf geritselde gouden handdrukken. Het bekendste geval hiervan is de nieuwe KPN-topman Ad Scheepbouwer. Hopeloos, juist omdat aan zulke regelingen volgens de paarse vermarktingsnormen helemaal niets mis is. De nieuwe leidinggevende gaat (nog) helderder normen opstellen, strikter toezien op de naleving ervan en heeft over zijn salaris en arbeidsvoorwaarden gewoon 'slim onderhandeld', geheel volgens de codes van het marktgeoriënteerde handelen. Maar de wal keert hier uiteindelijk het schip; het marktsucces van bazen als Scheepbouwer stuit in toenemende mate op verzet van de samenleving, die de perverse marktlogica (of erger nog, het falen daarvan) achter deze regelingen niet meer accepteert. En natuurlijk ook ziet dat deze op gespannen voet staat met waarden als solidariteit en opofferingsgezindheid die alle gewone werknemers worden geacht te onderschrijven, juist wanneer het slecht gaat met hun bedrijf. Zelfs in een sterk op de markt georiënteerde samenleving zijn dan de grenzen van de marktlogica bereikt en wordt het tijd voor een ander soort waardering van het individuele en het collectieve handelen.

Conclusie

In dit essay pleit ik voor een ‘ontspannen’ en ondogmatische omgang met de wilde praktijken die onvermijdelijk samengaan met de onuitroeibare aanwezigheid van illegaliteit in onze maatschappij. De conclusie hiervan moet niet zijn dat illegaliteit op zichzelf goed of waardevol is, maar wel dat een starre of onbuigzame opvatting over de dynamiek van legaliteit en illegaliteit meer negatieve dan positieve gevolgen heeft. Zo is in het bijzonder een ondogmatische of zelfs creatieve houding aan te bevelen met betrekking tot het ‘grijze’ overgangsgebied tussen legaliteit en illegaliteit. Of, zoals ik het noemde, met betrekking tot ‘discretionaire ruimtes’ binnen instituties en praktijken. Daarmee bedoel ik niet dat we die ruimtes handig ten eigen voordeel moeten gaan uitbaten, zoals in ‘creatief boekhouden’ of ‘slim onderhandelen’. Integendeel, het gaat juist om het inzicht dat illegaliteit of onrechtmatigheid een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de instandhouding van de rechtsorde. Dat kan, wanneer het tolereren of instandhouden van zulke ‘vrije ruimte’ bijdraagt aan de zelfbeperking van zulke praktijken. Juist de afwezigheid van direct repressief of moreel gezag kan ertoe leiden dat mensen inzicht verwerven hoe men zelf kan bijdragen aan sociaal verantwoorde en zelfbeperkende praktijken. Critici die menen dat dit onrealistisch is, moeten zich bedenken dat voor een volwassen democratische rechtsorde de alternatieven van repressie en moralisme beslist onaantrekkelijk en zelfs onacceptabel zijn.

Voorts kwam een aantal recente maatschappelijke ontwikkelingen aan de orde die de houding ten opzichte van illegaliteit nadrukkelijk hebben beïnvloed: globalisering, multiculturalisering, vermarkting, onthechting, veiligheid en juridisering. Hoewel deze ontwikkelingen complex zijn en niet gezegd kan worden dat ze alle eenzelfde strekking delen, lijkt het toch duidelijk dat zij leiden tot een depreciatie van de waarde van illegaliteit en tot de wens om ‘discretionaire ruimtes’ terug te dringen, in plaats van tot een versterking van het vermogen om met illegaliteit, wilde praktijken en open ruimtes om te gaan. Voortdurend wordt gezocht naar ‘externe’ mechanismen die ‘objectiviteit’ aan ‘beheersingsvermogen’ zouden kunnen koppelen. Dat wil zeggen, die mechanismen waarmee nog greep kan worden verkregen op de zeer complexe politieke en bestuurlijke processen die de bevordering van zowel marktgeoriënteerd als geëmancipeerd burgerschap heeft uitgelokt. In het vermogen van burgers en instituties om zelfbeperkend en met gevoel voor sociale verantwoordelijkheid te handelen, wordt weinig vertrouwen gesteld; in ieder geval minder vertrouwen dan in de op (quasi-)juridische leest geschoeide, externe toezichtmechanismen.

Dat is geen veelbelovende weg. Rechtshandhaving, waaronder ik hier ook de rechtsstatelijke kwaliteit van de samenleving vat, wordt zo omgevormd van een individueel vermogen tot een abstract ‘beheersingsproces’. Niet alleen de burger, maar ook de overheid en meer in het algemeen de politiek wordt hierin ten principale gewantrouwd. Voorspelbaar is dat dit zal leiden tot (nog) meer ressentiment ten opzichte van politiek en bestuur, die immers steeds minder opgewassen zal blijken tegen de overweldigende taak om alle marktwerking te beheren en beheersen. Burgers zullen steeds minder geneigd zijn om het gezag van de overheid nog te

accepteren. Dat betekent ook dat zij een steeds individualistischer en strategischer houding zullen gaan aannemen ten opzichte van de ‘open ruimtes’ in instituties en samenleving die publieke oriëntatie mogelijk maken.

De vergelijking met voetbal blijft hier instructief. We kunnen spelverruwing en ‘resultaatvoetbal’ tegengaan met allerlei spelregelwijzigingen, cameratoezicht, meer scheidsrechters, strengere regels, enzovoorts. Het zou echter leerzamer zijn om het een tijdje zonder scheidsrechters te doen. Misschien zal dan, na een poosje, het zelfregulerend en zelfbeperkend vermogen van de spelers zich herstellen, mede doordat ze zich de bedoeling van het spel en hun eigen verantwoordelijkheid om dat te realiseren, weer beter te binnen kunnen brengen. Doen ze dat niet, dan zullen de toeschouwers op den duur wellicht wegblijven, omdat er niets interessants meer is te zien.

Dat hoeft natuurlijk niet. Misschien zullen strategisch gedrag en verruwing zich gewoon verder doorzetten. En zal het publiek dit zelfs appreciëren. Dan moeten we concluderen dat zowel spelers als publiek het vermogen hebben verloren om een fatsoenlijke rechtsorde te waarderen. Politieinterventies, zowel binnen het veld als daarbuiten zullen dan aan de orde van de dag zijn. Zoals de politie nu al enorm veel tijd en capaciteit moet besteden aan de begeleiding van ‘risicowedstrijden’ en van allerlei andere ‘evenementen’. Met andere woorden, dan vragen we eigenlijk zelf om een politiestaat. Nogmaals, geen veelbelovend perspectief.

Hoewel de problematiek van marktwerking en (de)regulering een belangrijk en politiek actueel voorbeeld levert van de betekenis van illegaliteit, vormt het zoals besproken slechts een onderdeel van de bredere problematiek van waardering van en omgang met illegaliteit. Zo hebben de aanslagen van 11 september en hun nasleep enkele ‘illegale’ dimensies van het globaliseringsproces aan de oppervlakte gebracht. Natuurlijk is het terrorisme zelf bij uitstek illegaal. Maar tevens vormt het de – geradicaliseerde en gewelddadige – uitdrukking van een meer sociaal-culturele illegaliteit die rechtstreeks verbonden is met, of zelfs constitutief is voor, de legaliteit van de westerse orde en levensstijl. Het westen heeft nog de nodige ‘unfinished business’, zowel buiten als binnen de eigen staatsgrenzen. De dimensie van terreur-illegaliteit daarin moet zonnodig met militaire en diplomatieke middelen worden beteugeld. Maar de sociaal-culturele illegaliteit vergt veeleer een sterker besef in hoeverre de eigen ervaring van legaliteit samenhangt met, of zelfs gestoeld is op, handhaving en zelfs productie van illegaliteit elders. In dit opzicht onderstrepen de aanslagen de relevantie van inzichten uit postmodernisme en postkolonialisme, eerder dan die overbodig te maken, zoals hooghartige liberale commentatoren als Fukuyama willen doen geloven.

Deze conclusie geldt a fortiori voor de problematiek van het multiculturalisme, welke immers impliceert dat het ‘vreemde’ en ‘andere’ zich reeds binnen onze grenzen bevindt en deel uitmaakt van onze eigen cultuur. Of beter gezegd, dat het al tot ‘ons’ behoort. Derde-generatie Marokkanen zijn ook derde-generatie Nederlanders. Natuurlijk zijn allochtonen, of leden van etnische minderheden, in juridische zin alleen ‘illegaal’ wanneer ze hier zonder verblijfstitel aanwezig zijn. Maar de verdenking van illegaliteit, respectievelijk wat we de ‘culturele illegaliteit’ zouden kunnen noemen, steekt snel de kop op in tijden van angst voor islam, arabieren, en alles

wat daarvoor als ‘proxy’ geldt. Identificatieplicht betekent wellicht voor autochtonen weinig meer dan ‘alleen een pasje erbij in de portefeuille’, maar veel leden van minderheidsgroepen zullen daar de hardhandiger gevolgen van gaan ondervinden. De neiging om te denken dat illegaliteit iets is van ‘de ander’ zit diep.

Illegaliteit komt natuurlijk het meest letterlijk tot uitdrukking in de thematieken van ‘veiligheid’ en juridisering. De opkomst van het discours van ‘veiligheid’ is een regelrecht uitvloeisel van de aanwezigheid van illegaliteit in het dagelijks leven en van het onvermogen om daarmee een min of meer ontspannen ‘omgang’ te komen. Handhaving van de rechtsorde, als gezamenlijk project van overheid en burger, maakt steeds meer plaats voor het ‘beheersbaar’ en ‘berekenbaar’ maken van illegaliteit via externe of anonieme mechanismen. Voorbeelden zijn het vervangen van menselijke aanwezigheid door camera’s en kaartjesautomaten in publieke ruimtes en in het openbaar vervoer.

‘Integraal veiligheidsbeleid’ is in zoverre een goed idee, dat aanpak van oorzaken van criminaliteit en onveiligheid in het publieke domein vraagt om een samenhangende en gecoördineerde benadering van vele instituties. Daarbij zou het strafrecht eigenlijk alleen als ‘last resort’ moeten dienen. De nadruk zou moeten liggen op preventie en op de vorming van vermogens bij zowel burger als rechtshandhaver die een sociaal verantwoorde omgang met wildheid mogelijk maken. Maar in het kielzog van de zakelijke, op ‘output’ gerichte jaren negentig betekent integraal veiligheidsbeleid vooral dat ‘zachtere’ elementen in de ‘keten’ van veiligheid worden ingeschakeld om de hardere van dienst te zijn. De reclassering was daarvan het meest sprekende voorbeeld.

Mijn bedoeling in dit essay was om een zeker ‘eerherstel’ te geven aan illegaliteit, een gedachte die goed aansluit bij het postmoderne gedachtengoed, maar die tegelijk ook kan worden uitgewerkt in veel praktischer noties als ‘discretionaire ruimtes’, ‘omgang met wildheid’ en ‘gedoogpraktijken’. Illegaliteit verschijnt veelal als ongeregeld, rommelig en aanstootgevend, en roept daarom repressie en moralisme op. Maar haar veronderstelde ‘obscentiteit’ is wezenlijk niets anders dan de keerzijde van dagelijkse praktijken, de altijd geïmpliceerde maar meestal verholde ‘achterkant van het normale’. Bovendien zullen repressie en moralisme eerder meer dan minder illegaliteit produceren – ook dat is een aspect van het ‘surplus’ van illegaliteit. Mijn stelling is dat wie tot een min of meer ‘normale’ beschouwing van en omgang met illegaliteit kan komen, daarmee al een aanzienlijk deel van de potentiële problematische implicaties van de dialectiek van legaliteit en illegaliteit heeft overwonnen. Zo’n omgang vormt niet een ondermijning, maar juist een versterking van een fatsoenlijke rechtsorde. Een samenleving die het surplus van illegaliteit op zijn waarde weet te schatten, kan daar de praktische, morele en esthetische vruchten van plukken.

Literatuur

Nb. Verwijzingen in de tekst naar kranten of tijdschriften zonder jaartalaanduiding hebben betrekking op het jaar 2001.

Giorgio Agamben. *Homo sacer*. Stanford university press 1998

Frans Becker e.a., *Zeven jaar paars. Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Wiardi Beckman Stichting en Arbeiderspers, Amsterdam, 2001

Walter Benjamin, Een kritische beschouwing van het geweld; in id., *Maar een storm waait uit het paradijs*. SUN, Nijmegen, 1996

Wibren van der Burg, *De verbeelding aan het werk. Pleidooi voor een realistisch idealisme*. Agora, Kampen, 2001

Criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid. Nota Ministerie van Justitie, verschenen als Kamerstuk 27834-2, TK 2000/2001.

Jacques Derrida, *Kracht van wet*. Agora, Kampen, 2001

R. Foqué, A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Gouda Quint, Arnhem, 1990

Nancy Fraser, *Unruly practices*. Routledge, London, 1989

Gedogen in Nederland. Tweede Kamer 1996/1997, 25085, nr 2.

Carol Gilligan, *In a different voice*. Harvard university press, Cambridge (Mass.) 1982

Ruben Gowricharn, *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*. WRR-werkdocument 122, Den Haag, juni 2000

Grenzen tussen goed en kwaad. Dertien essays over preventie, misdaad en straf in de 21e eeuw. Uitgave Ministerie van Justitie, 26 oktober 1998.

Michael Hardt, Antonio Negri, *Empire*. Harvard university press, Cambridge (Mass.) 2000

Anselm Haverkamp, *Hamlet. Hypothek der Macht*. Kadmus Verlag, Berlin 2000

Pieter Hilhorst, *De wraak van de publieke zaak*. De Balie, Amsterdam 2001

Bonnie Honig, *Democracy and the foreigner*. Princeton university press 2001

Integratiebeleid 1998-2002. TK 1998-1999, 26333-2

Kaderstellende visie op toezicht. TK 2000-2001, 27831-1 (20 juni 2001)

Naomi Klein, *NoLogo*. Flamingo, London 2000

Julia Kristeva, *De vreemdeling in onszelf*. Boom, Amsterdam 1991

Ivo Kuijpers, Piet Leenders, *De wegwerkplek. Tien jaar rondjes rond de WAO*. De Balie, Amsterdam, 2001

Paul Kuypers, René Foqué en Paul Frissen, *De lege plek van de macht*. De Balie, Amsterdam 1993

Paul Kuypers, *Rooksignalen. Opstellen over politiek en bestuur*. De Balie, Amsterdam, 2001

Robert Lane, *The market experience*. Cambridge university press 1991

Hermann Lübbe, *“Ich entschuldige mich.” Das neue politische Bußritual*. Siedler Verlag, Berlin, 2001

Jelle van der Meer en Marcel Ham, *De verplaatsing van de democratie*. De Balie, Amsterdam, 2001

Harry Mulisch, *Siegfried. Een zwarte idylle*. De Bezige Bij, Amsterdam, 2001

Robert Nozick, *Anarchy, state and utopia*. Basic Books, New York 1974

Gijs van Oenen (red.), *Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken*. Boom, Amsterdam 2002

Henk Oosterling, *Radicale middelmatigheid*. Boom, Amsterdam, 2001

Baukje Prins, *Voorbij de onschuld. Het debat over de multiculturele samenleving*. Van Gennep, Amsterdam, 2000

Saskia Sassen, *Globalisering. Over mobiliteit van geld, mensen en informatie*. Van Gennep, Amsterdam, 1999

Kees Schuyt, *Tegendraadse werkeingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam University Press 1995

Kees Schuyt, Max Kommer (red.). *Niet bij straf alleen. De spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*. Amsterdam University Press 1998.

SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), *Gedreven en bedreven*. Sdu, Den Haag, 2001

Selma Sevenhuijsen, *De plaats van zorg. Over de relevantie van zorgethiek voor sociaal beleid*. Inaugurele rede Universiteit Utrecht, 2000

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Het borgen van publiek belang*, 2000

Thijs Wöltgens, *Arbeid en ethiek*, De Balie, Open Podium reeks, april 2000